

Trabajo Fin de Máster

El suelo no urbanizable y su relación con el medio ambiente: en concreto, usos y protección.

Autora

Alba Lucía Castillo Gascón

Director

Dr. Fernando López Ramón

Facultad de Derecho – Máster en Derecho de la Administración Pública
2020

ÍNDICE.

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | INTRODUCCIÓN. | 5 |
| II. | EL SUELO NO URBANIZABLE: DEFINICIÓN NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL. | 10 |
| 1. | SISTEMA DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO. | 10 |
| 2. | LA REGULACIÓN ESTATAL DESDE 1956 HASTA HOY. | 12 |
| 3. | LA REGULACIÓN AUTONÓMICA. | 18 |
| a. | Denominación. | 19 |
| b. | Condiciones o requisitos. | 20 |
| c. | Categorías y subcategorías. | 27 |
| III. | APROVECHAMIENTO DEL SUELO NO URBANIZABLE. | 32 |
| 1. | EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS USOS Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN ACTUAL. | 32 |
| 2. | USOS PERMITIDOS. | 35 |
| a) | Uso agrícola. | 35 |
| b) | Uso ganadero. | 39 |
| c) | Uso forestal. | 43 |
| d) | Uso cinegético. | 46 |
| 3. | USOS AUTORIZABLES. | 49 |
| a) | Explotaciones agrícolas. | 50 |
| b) | Viviendas unifamiliares. | 53 |
| c) | Especial referencia al aprovechamiento público. | 56 |
| d) | Especialidades autonómicas. | 61 |
| IV. | PROTECCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE. | 63 |
| 1. | PROTECCIÓN PREVENTIVA. | 64 |
| a) | Elementos portadores de valores medioambientales. | 64 |
| b) | Evaluaciones ambientales. | 67 |
| c) | Reclasificación del suelo. | 69 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| d) | Restricciones a los fraccionamientos de la propiedad. | 71 |
| 2. | PROTECCIÓN RESTAURADORA. | 74 |
| a) | Restauración de la legalidad urbanística. | 74 |
| b) | Restauración creativa. | 78 |
| 3. | PROTECCIÓN PUNITIVA. | 82 |
| a) | Delitos. | 83 |
| b) | Infracciones administrativas. | 89 |
| V. | CONCLUSIONES. | 94 |
| VI. | BIBLIOGRAFÍA. | 99 |
| 1. | OBRAS DOCTRINALES. | 99 |
| a) | Libros. | 99 |
| b) | Capítulos de libros. | 100 |
| c) | Capítulos de revista. | 103 |
| 2. | FUENTES LEGALES Y REGLAMENTARIAS. | 105 |
| a. | Normativa comunitaria. | 105 |
| b. | Normativa estatal. | 106 |
| c. | Normativa autonómica. | 111 |
| 3. | JURISPRUDENCIA. | 114 |
| 4. | OTRAS REFERENCIAS. | 120 |
| a) | Artículos online. | 120 |
| b) | Documentos de organismos oficiales. | 121 |
| VII. | ANEXOS. | 124 |
| 1. | ANEXO I: NOTICIAS. | 124 |
| 2. | ANEXO II: SUPERFICIES Y PRODUCCIONES ARAGÓN. | 129 |
| 3. | ANEXO III: EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS ESPAÑA. | 131 |
| 4. | ANEXO IV: ESTADÍSTICAS ECOLÓGICAS. | 132 |
| 5. | ANEXO V: FOLLETO VÍAS VERDES. | 133 |

| |
|---|
| LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS |
|---|

Art. y arts. – Artículo y artículos.

ATC – Auto del Tribunal Constitucional.

CCAA – Comunidades Autónomas.

Cc. – Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Cp. – Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

CE – Constitución Española de 1978.

Directiva de Aves – Directiva 2009/147/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Directiva de Hábitats – Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Ed. – Edición.

FFE – Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

FJ – Fundamento Jurídico.

Ha – Hectáreas.

IV – Infraestructuras Verdes.

Km. – Kilómetros.

LA – Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

LCarr – Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

LC – Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ley de Caza – Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza.

Ley de Montes – Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

LOE – Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

LRMA'07 – Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

LSRB – Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.

LS'56 – Ley del Suelo de 1956.

LS'76 – Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Nº o núm. – Número.

Op. cit. – Citado con anterioridad.

PAC – Política agraria común.

Pág. y págs. – Página y páginas.

PORF – Planes de ordenación de recursos forestales.

Reglamento de Caza – Decreto 506/1971, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970.

Reglamento de Disciplina Urbanística – Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

SAP – Sentencia de la Audiencia Provincial.

SCCA – Sistema de Calidad Cinegética y Ambiental.

SEPRONA – Servicio de Protección de la Naturaleza.

Ss. – Siguiendo.

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS – Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ – Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TRLSRU – Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

UE – Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio del régimen jurídico del suelo no urbanizable, centrándose en tres pilares: en primer lugar, una definición pormenorizada de este tipo de suelo, basada en las diferentes regulaciones que existen en el territorio español y diferenciando las tipologías que existen dentro del mismo; en segundo lugar, una exposición de los usos o aprovechamientos que pueden darse en el suelo no urbanizable; y, en tercer y último lugar, se detallan qué herramientas ofrece el ordenamiento jurídico para proteger este suelo.

La elección de este objeto de estudio está motivada, principalmente, por mi interés por la ordenación del territorio, el derecho urbanístico y la protección del medio ambiente. No cabe duda de que se tratan de materias muy amplias y complejas, por lo que debía acotar la cuestión que se iba a abordar en el presente trabajo y, finalmente, me decanté por estudiar la regulación del suelo no urbanizable por dos motivos que están íntimamente relacionados.

El primer motivo viene derivado de que ya contaba con ciertos conocimientos y bases sobre esta cuestión, ya que tuve la oportunidad de familiarizarme con el tema gracias al trabajo final de la asignatura de Ordenación del Territorio y Derecho Urbanístico. Esto se trataba, sin duda, de una ventaja, ya que al conocer la materia, sabía qué asuntos tratar en mayor o menor profundidad, cómo hacerlo y estructurarlo y dónde encontrar información útil y relevante.

Además de lo convenientes y provechosas que pueden resultar estas competencias adquiridas de manera previa, y aquí es donde reside el segundo motivo, es que el hecho de haber analizado ya parte de esta materia, me hizo comprender que el régimen jurídico del suelo no urbanizable aúna el derecho urbanístico con la defensa del medio ambiente de manera magistral, creando un vínculo entre ambas materias, ya que nos encontramos ante un instrumento que pretende asegurar la conservación de un tipo de suelo, en gran parte, por motivos medioambientales.

Lo beneficioso que podía resultar contar con conocimientos sobre el tema y el poder estudiar dos materias que eran atractivas para mí personalmente en un mismo trabajo, hizo que mi interés sobre el tema objeto de estudio se incrementase exponencialmente, y por ello opté por realizar el Trabajo de Fin de Máster sobre el mismo.

Ahora bien, ¿cuál es el interés de este estudio más allá de mis preferencias personales? No cabe duda de que la preocupación por el medio ambiente es latente y, de hecho, se encuentra reflejada en diferentes instrumentos jurídicos. A nivel internacional, la protección de la vida de ecosistemas terrestres y el fomento de ciudades y comunidades sostenibles están incluidos entre los quince Objetivos de Desarrollo Sostenible recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y suscrita por 193 Estados¹.

A nivel europeo, el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), establece que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible», concretándose en los artículos 191 a 193 TFUE.

A nivel estatal, el artículo 45 de nuestra norma suprema, la Constitución Española (en adelante, CE) recoge que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

En este contexto, el suelo juega un papel trascendental, ya que se trata de un recurso natural que «como el aire y el agua, forma parte del sistema que sustenta la vida»². En concreto, puede definirse como «la capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie, compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso»³.

Esta importancia ya se recogió en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que estableció que «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo

¹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible* [recurso en línea]. GOB. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020]. <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/>

² AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2016). *El suelo – recurso olvidado* [artículo en línea]. EEA EUROPA. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020]. <https://www.eea.europa.eu/es/articles/el-suelo>

³ Definido así por diversas leyes, como por ejemplo, artículo 2, a) Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado». De hecho, el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 141/2014, de 11 de septiembre, defendió que la preservación del suelo rural forma parte del artículo 45 CE.

Este factor clave dentro del sistema natural, ha sido y está siendo objeto de numerosas explotaciones que tienen como consecuencia «cambios sin precedentes en los paisajes, los ecosistemas y el medio ambiente»⁴ y el proceso urbanizador es uno de los grandes implicados en estos cambios. En Europa, «la creciente ocupación de suelo para urbanizar se produce por lo general a expensas de las tierras para fines agrícolas. Entre 1990 y 2000, de todas las áreas convertidas en suelo para usos artificiales, el 48 % eran tierras cultivables o de cultivo permanente, y el 36 % eran pastos o explotaciones agrarias combinadas»⁵. Realidad también observable en las zonas montañosas, donde se sustituyen a pastores por esquiadores, y en las costas, donde el turismo y las edificaciones destinadas a él no paran de crecer.

De esta manera, el suelo, recurso natural de gran valor para el sostenimiento de la vida, se convierte en uno de los grandes damnificados por la actividad humana y por tanto, en un elemento a tener en cuenta a la hora de proteger el medio ambiente, por su riqueza y aportación al mismo. Por ello, el artículo 192 TFUE, incluye la regulación de los usos del suelo y la ordenación territorial como instrumentos de protección del medio ambiente y el artículo 47 CE prevé que los poderes públicos regularán los usos del suelo de manera que el acceso a vivienda quede asegurado para todos, impidiendo la especulación.

La relación entre los usos del suelo y la ordenación del territorio con la protección del medio ambiente hace que una de las tareas en las que deben involucrarse los poderes públicos es tutelar estos suelos, haciendo el proceso urbanizador sostenible y dejando fuera del mismo ciertos suelos por diversos motivos. Para ello, cuentan con la herramienta de la clasificación del suelo, en concreto, con la posibilidad de declarar porciones de terreno como suelo no urbanizable.

⁴ AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2016). *Acerca de los usos del suelo* [artículo en línea]. AEMA. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020]. <https://www.eea.europa.eu/es/themes/landuse/about-land-use>

⁵ AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2016). *Acerca de los usos del suelo* [artículo en línea]. AEMA. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020]. <https://www.eea.europa.eu/es/themes/landuse/about-land-use>

Así pues, el interés principal del trabajo viene derivado por la implicación de la ciudadanía en la defensa del medio ambiente, creciente en los últimos años y su connivencia con el régimen jurídico del suelo no urbanizable, que presenta muchas particularidades debido a los múltiples factores y variables que deben tenerse en cuenta. Por este motivo, tratar de recopilar y sintetizar estas disparidades en un mismo trabajo puede facilitar la comprensión de la incidencia que tiene la regulación de los usos del suelo en el tema medioambiental.

Además de argumentar la trascendencia del tema de manera general, parece necesario justificar la necesidad y trascendencia de cada una de las partes del trabajo, puesto que se estructura en tres partes principales, y aunque todas ellas están relacionadas entre sí, cada una se centra en diferentes vicisitudes.

En primer lugar, la creación de un marco teórico sobre el objeto de estudio en cuestión, el suelo no urbanizable, es indispensable para poder comprender de manera íntegra las cuestiones a analizar. En este caso, ostenta una especial relevancia ya que, tal y como apunta GARCÍA ÁLVAREZ existen «diecisiete ordenamientos urbanísticos autonómicos, más otro estatal, en parte básico y en parte supletorio, (...) un entramado que sigue siendo inteligible a operadores jurídicos y económicos externos a cada Comunidad Autónoma sin un esfuerzo desproporcionado»⁶.

Esto es, es imprescindible dar una definición común que tenga en cuenta todas las variables existentes, abriendo paso así al tema en cuestión. Por ello, se ofrece una primera parte introductoria, explicando brevemente el reparto de competencias constitucional en materia de urbanismo entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), para después ahondar en la figura del suelo no urbanizable en la historia de la normativa estatal y en las legislaciones autonómicas, precisando así el concepto de suelo no urbanizable mediante su denominación, requisitos y categorías.

En segundo lugar, circunscribir qué aprovechamientos pueden tener lugar sobre el suelo no urbanizable resulta ineludible en el contexto de este trabajo, el medioambiental, ya que «las actividades como la agricultura, la silvicultura, el transporte y la vivienda

⁶ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2016). “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión”. En: *Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad*. Zaragoza: Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, pág. 282.

usan el suelo y alteran el estado y las funciones naturales de éste»⁷. Esta delimitación que se realiza, no solo define los usos, sino que deja fuera muchos otros, por lo que adquiere significación a la hora de considerar este acotamiento como una manera de protección.

En tercer y último lugar, no cabe duda de la importancia que tiene la protección del suelo no urbanizable en relación con el medio ambiente. Hoy en día no existe una política de protección armonizada o común y, de hecho, por poner un ejemplo, en materia de desertificación y degradación del suelo, el Informe Especial nº 33/2018, del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, señala que «pese a la amenaza creciente que representan la desertificación y la degradación del suelo, las medidas tomadas para luchar contra la desertificación carecen de coherencia. (...) El Tribunal recomienda a la Comisión que mejore la comprensión de la degradación del suelo y la desertificación en la UE, que evalúe la necesidad de promover el marco jurídico de la UE para el suelo y que intensifique los esfuerzos para alcanzar el compromiso asumido por la UE y los Estados miembros de lograr la degradación neutra del suelo en la UE para 2030».

A pesar de la dispersión normativa existente en materia de protección y teniendo en cuenta que la figura del suelo no urbanizable aúna realidades completamente diferentes, desde terrenos inundados hasta zonas forestales, se va a tratar de arrojar luz realizando una síntesis de los instrumentos de defensa que ofrece el ordenamiento jurídico, dividiéndolo en tres grandes grupos: la prevención, la restauración y la punición.

El objetivo del presente trabajo, pues, es sintetizar el régimen jurídico del suelo no urbanizable de todos los ordenamientos jurídicos existentes en el Estado español en un solo documento, de manera que queden totalmente definidos el concepto, los usos y la protección que se le otorga al suelo no urbanizable, demostrando su incidencia en el tema medioambiental, de manera que el resultado sea una exposición global e integral.

Por último, en cuanto a la metodología utilizada en el trabajo, principalmente se basa en el método deductivo, partiendo de la idea general de suelo no urbanizable, para después centrarse en aspectos más particulares, en concreto los relacionados con la protección del medio ambiente, como los aprovechamientos de este tipo de suelo y la protección a la que se somete.

⁷ AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2016). *Acerca de los usos del suelo* [artículo en línea]. AEMA. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020]. <https://www.eea.europa.eu/es/themes/landuse/about-land-use>

Este método se refleja en los materiales consultados, que principalmente son obras doctrinales y legislación, junto a algún documento de organismos oficiales y jurisprudencia. La bibliografía consultada va desde lo más general, como son los manuales de derecho urbanístico y ordenación del territorio, hasta otro tipo de publicaciones más específicas sobre los temas que nos atañen, como por ejemplo agricultura o caza. Lo mismo sucede con la legislación, ya que se parte de leyes urbanísticas estatales y autonómicas, hasta llegar a leyes sectoriales, como puede ser la de Montes o Carreteras.

II. EL SUELO NO URBANIZABLE: DEFINICIÓN NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL.

1. SISTEMA DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO.

El artículo 148.1, 3ª CE establece que «las CCAA podrán asumir competencias en las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». El artículo 149, precepto que regula las competencias exclusivas del Estado, nada nombra en materia de urbanismo, por lo que hay que entender que se trata de una competencia atribuida exclusivamente a las CCAA. No obstante, el Tribunal Constitucional entró a puntualizar esta afirmación en el Fundamento Jurídico (en adelante, FJ) 6 de la STC) 61/1997, de 20 de marzo, de manera que:

«El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las CCAA, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones

básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las CCAA a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto».

Esto es, a pesar de que la competencia urbanística la ostentan las CCAA, se autoriza al Estado a establecer la legislación básica en esta materia, entre otras, en base al artículo 149.1, 1ª CE, que establece que «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

En 2014, el Tribunal Constitucional también se pronunció en materia de competencia ambiental, pero que incide directamente sobre la regulación del suelo. En el FJ 8 de la STC 141/2014 defendió que la preservación del suelo rural forma parte del artículo 45 CE, para tener en cuenta «las nuevas tendencias en la concepción medioambiental del suelo y del urbanismo sostenible, plasmadas a nivel europeo en la Estrategia territorial europea aprobada en 1999 y en la Comunicación de la Comisión sobre Estrategia temática para el medio ambiente urbano». Por ello, consideró lo siguiente:

«El reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia *ex art.* 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las CCAA, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio y la ciudad, por lo que no se aprecia vulneración de las competencias autonómicas».

Así queda configurado pues el régimen de competencias en materia urbanística. Puesto que el suelo no urbanizable es una materia que forma parte del urbanismo, en el

presente trabajo se va a tener en cuenta, por un lado, la legislación básica estatal, que ha sido objeto de análisis y debate en la doctrina y jurisprudencia y, por otro lado, la legislación autonómica, que siendo la realmente competente en la materia, es la que define con detalle esta clase de suelo.

2. LA REGULACIÓN ESTATAL DESDE 1956 HASTA HOY.

Los primeros antecedentes de la regulación del suelo rústico se remontan a una Ley de 1422, que atribuía al Alcalde del municipio la potestad de establecer las costumbres posibles en el suelo rústico mediante Ordenanzas, aunque la denominación de «rústico» no llegó hasta el Catastro inmobiliario del siglo XVIII, del Marqués de Ensenada. Más tarde, el Catastro de 1943 distinguió entre el Catastro de rústica y el de Urbana, dándole mucha más importancia a este último⁸.

La historia de la regulación del suelo en la normativa estatal, tal y como la conocemos, comienza con la Ley del Suelo de 1956 (en adelante, LS'56), cuando se generalizó la técnica de la clasificación⁹, que es la técnica que determina los destinos de los terrenos mediante la diferenciación entre la ciudad existente, la ciudad futura, y el territorio excluido de la urbanización, empleándose las clases del suelo para identificar los regímenes urbanísticos de los terrenos de un término municipal, existiendo el suelo urbano, el suelo de reserva urbana y el suelo rústico.

El artículo 65 LS'56 establece un concepto «negativo y residual»¹⁰ del suelo rústico, ya que está constituido «por los terrenos que no fueren incluibles en ninguno de los supuestos de los dos artículos precedentes», esto es, el suelo urbano y el suelo de reserva urbana. Así pues, será el suelo sobre el que no debe someterse al proceso urbanizador, aunque se permitan algunas edificaciones de manera excepcional.

Esta primera regulación tiene luces y sombras y la doctrina se ha encargado de hacerlas resaltar. Hay autores de la época¹¹ que piensan que, por el cambio en el concepto

⁸ GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2018). *Actuaciones urbanísticas autorizables en suelo no urbanizable*. Sevilla: Universidad de Sevilla: Instituto García Oviedo, págs. 22 y 23.

⁹ También deben mencionarse la técnica de categorización, que establece dentro de cada clase de suelo los deberes y derechos de los propietarios en función de sus características, y zonificación que define los usos y actividades característicos de un determinado ámbito espacial, según la clase de suelo.

¹⁰ CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2007). *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*. 1ª Ed. Madrid: Iustel, pág. 37.

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo (1958). “La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo”. En: *Anuarios de Derecho Civil*, Vol. XI, núm. 2, pág. 491.

del derecho de propiedad, supuso un amplio abuso que determinó su generalizado incumplimiento. Otros autores¹² consideran que el carácter residual del suelo rústico refleja que el legislador estaba más pendiente del nacimiento y evolución de la ciudad y por ello se despreocupó del suelo rural. PAREJA I LOZANO¹³ realizó una amplia crítica a esta Ley, señalando expresamente la desvirtuación del suelo rústico por la legislación sectorial.

Por el contrario, hay otro sector de la doctrina que cree que esta Ley consolidó una cultura urbanística y una renovación del concepto del derecho de propiedad, siendo el fracaso de la ley por otras circunstancias, como la falta de recursos¹⁴. Frente a la idea de la despreocupación por el suelo rústico, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, cree que el hecho de distinguir los espacios de especial protección suponía una intención de regular¹⁵, y la consideró una ley adelantada a su tiempo, que supo aprovechar lo mejor de las diferentes regulaciones europeas para situarse en la vanguardia de estas¹⁶. Sin duda, el reflejo de su éxito, para VAQUER CABELLERÍA¹⁷ es la subsistencia de parte de sus normas en las regulaciones posteriores.

En la reforma de los años 1975 y 1976, con la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS'76), se mantienen las técnicas mencionadas, aunque introduciendo novedades y es que se impone la denominación de suelo no urbanizable para referirse al suelo rústico, puesto que expresa la función de evitar urbanizaciones en el mismo.

Este cambio en la denominación fue ampliamente estudiado por la doctrina y, sintetizando, PAREJA I LOZANO¹⁸ considera que implica una mayor carga urbanística,

¹² DÍEZ PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis (1964). "Problemas jurídicos del urbanismo". En: *Revista de Administración Pública*, nº 43, pág. 39 y 50.

¹³ PAREJA I LOZANO, Carlos (2006). "La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable". En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 40, Extra nº 225, págs. 298 y ss.

¹⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano José (1986). *Derecho Urbanístico: Instituciones Básicas*. Mendoza, Argentina: Ciudad Argentina, pág. 53.

¹⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2001). *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, pág. 129.

¹⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2001). Op. cit., pág. 21.

¹⁷ VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006). "Cincuenta años de la Ley del Suelo". En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, pág. 11.

¹⁸ PAREJA I LOZANO, Carlos (2006). Op. cit., pág. 304.

introduciendo nuevas limitaciones, superando así la legislación previa, mientras que para PAREJA ALFONSO¹⁹, esto es un reflejo de la relación entre el urbanismo y el crecimiento de las ciudades, que hace que el suelo no urbanizable solo tenga sentido en relación con el urbanizable, pero no existe un propósito real de ordenación de esta clase de suelo.

En concreto, en el artículo, 80 LS'76²⁰, que establece que «constituirán el suelo no urbanizable: a) Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores. b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico».

Todo ello se mantuvo en la reforma de 1990 y 1992, mediante la Ley 8/1990, de 25 de julio. sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, siendo el cambio más profundo el relativo al régimen jurídico de la propiedad mediante la desagregación.

Esta norma de 1992 pretendía, en virtud de su artículo 1, «regular la actividad administrativa en materia de urbanismo con el carácter pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determina expresamente», ostentando así competencias concurrentes en la materia. Esto dio lugar a diversos recursos de inconstitucionalidad por parte de las CCAA, por considerar que incumplía el sistema de competencias previsto en la Constitución Española, por ello, el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, derogó el Decreto Legislativo del año 1992 y devolvió la vigencia al LS'76. Ese mismo año, con la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, se suprime la programación en el suelo urbanizable.

En la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, pasó a configurarse el suelo no urbanizable conforme a criterios reglados en su artículo 9,

¹⁹ PAREJA ALFONSO, Luciano José (1992). “Problemas básicos del Urbanismo actual”. En: BOQUERA OLIVER, José María (coord.). *Derecho urbanístico local*. Madrid: Civitas, pág. 33.

²⁰ Se repite lo mismo en el artículo 24 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

dejando atrás el carácter residual que había tenido hasta ahora de manera que formarán parte del mismo los terrenos que cuenten con diferentes valores reglados o por ser inadecuados para el desarrollo urbano, por sus características físicas u objetivas. Este cambio en la configuración, recogiendo ciertos requisitos, fue bien recibido por la doctrina ya que «el suelo no urbanizable resulta así valorizado y concebido de forma positiva por ese reconocimiento de sus valores»²¹.

Sin embargo, es necesario apuntar que el Tribunal Supremo consideró en el FJ 8 de la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 11 de abril de 2001, que «el suelo no urbanizable no constituye un concepto reglado (a diferencia de lo que ocurre con el suelo urbano) y para su establecimiento goza el planificador de gran discrecionalidad, teniendo en cuenta una multitud de factores, tales como el modelo urbanístico elegido para el municipio, la voluntad de desarrollo sostenido o desarrollo fomentado, la forma y localización en que el planificador desea que el desarrollo se materialice, etc».

Este artículo también ha sido objeto de matización por la doctrina y el Tribunal Constitucional. Por un lado, JORDANO FRAGA²² estimó que a veces la clasificación de este suelo se impone por la legislación sectorial sin que haya margen de apreciación por la Administración y ello hace que existan dos supuestos para considerar un terreno como suelo no urbanizable: la clasificación legal y la impuesta por un plan de naturaleza normativa jerárquicamente supraordenado.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en la STC 164/2001²³, en su FJ 14 apuntó que «la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un "régimen de especial protección" sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable». Esto es, «el sometimiento a un

²¹ ALENZA GARCÍA, José Francisco (2004). "Régimen urbanístico del suelo (II): Suelo no urbanizable". En: RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. y ALENZA GARCÍA, J. F. (Dirs.). *Derecho Urbanístico de Navarra*. Gobierno de Navarra, pág. 367.

²² JORDANO FRAGA, Jesús (2004). "El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el derecho "urbanístico" estatal)". En: *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 10, pág. 83.

²³ Esta misma sentencia declaró inconstitucionales y nulos los artículos 16.1 y 38, así como la Disposición final única en sus referencias a estos artículos de la Ley de 1998.

determinado régimen jurídico no supone que el planificador esté en todo caso vinculado»²⁴.

La siguiente reforma tuvo lugar en los años 2007 y 2008, mediante la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y optó por prescindir de la clasificación del suelo, formulando dos situaciones básicas en las que puede encontrarse el suelo: suelo urbanizado y suelo rural. Este cambio tuvo numerosos detractores y defensores.

El Tribunal Constitucional²⁵ defendió que nada obsta a las CCAA a establecer otra clasificación diferente a la prevista en la legislación estatal, ya que las palabras no prefiguraban el modelo territorial. En esta misma línea, MENÉNDEZ REXACH²⁶ considera que la Ley es el resultado de una constante lucha contra la especulación, siendo identificable de igual manera la clasificación tripartita y además de que la normativa autonómica puede seguir utilizando la terminología tradicional.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ²⁷ cree que este nuevo régimen encuentra su motivación en mantener la discrecionalidad pública para definir positivamente el suelo rural transformable, terminando con la subjetividad a la hora de transformar el suelo y ALLI ARANGUREN y ALLI-TURILLAS²⁸ piensan que es una ley innovadora porque configura los derechos y deberes mediante la teoría de los «círculos concéntricos», distinguiendo entre el estatuto de la ciudadanía, la iniciativa privada urbanística y la propiedad privada.

²⁴ CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2007). *Op. cit.*, pág. 45.

²⁵ FJ 13 STC 164/2001: «Nada impide que para fines de gestión o de urbanización el legislador autonómico pueda superponer a la clasificación del suelo como urbano otra clasificación distinta y adecuada a los fines urbanísticos de reforma interior o de completa transformación del suelo».

²⁶ MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2007). «La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas: incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable». En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, pág. 73.

²⁷ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2007). *Urbanismo y ordenación del territorio: actualizada, revisada, ampliada y adaptada a la nueva Ley del suelo 8/2007, de 28 de mayo, del Estado y la nueva legislación autonómica*, 4ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, pág. 204.

²⁸ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y ALLI-TURILLAS, Juan Cruz (2008). *Estudio Sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Madrid: Dykinson, pág. 85.

La primera crítica que se puede encontrar, a juicio de JORDANO FRAGA²⁹ es que el salto terminológico «es completamente innecesario y solo puede crear inseguridad jurídica (...) porque el esquema que se supera en valoración son clases frente a clases. La operación de subsunción es más sencilla si el plan identifica la clase. De hecho, el mejor esquema en términos de seguridad jurídica, sería aquel que en la Ley establece clases y las CCAA en su Ley establecen una correspondencia o equivalencia de las nuevas clases de suelo que creen»³⁰.

La segunda crítica es relativa a que se rompe la relación del concepto jurídico del suelo con la realidad fáctica y tal y como apuntan LEGUINA VILLA Y RAZQUIN LIZARRAGA, «situación se identifica con estado, es decir, con relación fáctica de un terreno. Debe, por tanto, atenderse a sus características materiales y no a otros elementos de carácter jurídico que puedan incorporarse. Aquí es donde se produce la separación de la regulación tradicional de la clasificación la nueva concepción de las situaciones básicas del suelo»³¹.

Este planteamiento se ha mantenido en el actual régimen estatal básico, contenido, además de en la ya mencionada LS'76, en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU). El TRLSRU únicamente recoge las situaciones básicas del suelo en su artículo 21.1, de manera que «todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado».

Esta Ley, a juicio de GÓMEZ ROSSI, tiene como objetivo final «evitar la dispersión de normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recoge la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, excepción hecha a la parte vigente de la Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que tiene una

²⁹ En este mismo sentido, GUERRERO MANSO, considera que hay que buscar equivalencias entre las situaciones básicas del suelo y las tradicionales clases del suelo. (DE GUERRERO MANSO, Carmen (2008). “Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo: las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo”. En: *Revista española de derecho administrativo*, nº 140, págs. 760 y 761).

³⁰ JORDANO FRAGA, Jesús (2009). *La reclasificación del suelo no urbanizable*. 1ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, págs. 59 y 60.

³¹ LEGUINA VILLA, Jesús y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2008). “Las situaciones básicas del suelo”. En: DEL OLMO ALONSO, Jesús (coord.). *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. I, pág. 377.

aplicación supletoria salvo en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla, fuera de esta delegación legislativa»³².

Continúa diciendo el artículo 21.2, «de manera tortuosa»³³, según RAMÓN FERNÁNDEZ, que está en situación de suelo rural «el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización», para después añadir que la ordenación deberá preservar «los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural» y el suelo que deba ser preservado por sus valores «ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves», según la ordenación territorial y urbanística.

Este artículo concuerda, y para finalizar con este punto, con la definición ofrecida por el autor BARRERA BARBERÁ, que define al suelo no urbanizable como «el espacio físico que, por decisión del planeamiento urbanístico o por exigencias de las leyes o de la planificación territorial, queda excluido del proceso de desarrollo urbano, por lo que sólo puede destinarse a los aprovechamientos que derivan de su naturaleza y a los que, pese a ser ajenos a la misma, no desvirtúan las razones de su eventual protección»³⁴.

3. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA.

El Estado español cuenta con diecisiete CCAA, y por tanto, también con diecisiete normativas autonómicas urbanísticas, cada una con sus especialidades. En concreto y para que sea más didáctica la exposición, se van a analizar tres cuestiones de manera diferenciada: qué denominación utiliza cada legislación para esta clase de suelo y para el instrumento de planeamiento, qué requisitos o condiciones establecen para poder considerar un terreno como suelo no urbanizable, y qué categorías y subcategorías se prevén dentro de esta clasificación.

³² GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2018). *Op. cit.*, págs. 55 y 56.

³³ RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomas (2019). *Manual de derecho urbanístico*. 26º Ed. Cizur Menor, Navarra: Civitas, pág. 42

³⁴ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 89.

a. Denominación.

Existen dos tipos de regulaciones autonómicas en función de la denominación que utilizan para esta figura. Por un lado, las que utilizan «suelo rústico», que son Cantabria³⁵, Castilla La Mancha³⁶, Islas Baleares³⁷, Islas Canarias³⁸, Extremadura³⁹ y Castilla y León⁴⁰, y, por otro lado, las que utilizan «suelo no urbanizable», que son País Vasco⁴¹, Cataluña⁴², Andalucía⁴³, Asturias⁴⁴, Región de Murcia⁴⁵, La Rioja⁴⁶, Aragón⁴⁷ y Navarra⁴⁸. Por ello, a partir de ahora para referirnos a esta clase de suelo, se utilizará de manera indistinta tanto «suelo rústico», «suelo no urbanizable» como «suelo rural».

Dignos de mención, por su manera singular de denominarlo, son el caso valenciano⁴⁹, que lo menciona como suelo no urbanizable, pero asemejándolo a «zonas rurales» y cuando define a estas, habla de suelo rural, por lo que se trata de un «híbrido», el caso gallego⁵⁰, que además de «suelo rústico», habla de «suelos de núcleo rural», y el madrileño, que se refiere al mismo como «suelo no urbanizable de protección»⁵¹.

En este sentido, BARREDA BARBERÁ considera que el término «suelo no urbanizable» no es acertado «porque es un término negativo, que nos dice qué no es el suelo aludido, pero que no indica qué es. Además, este suelo no queda inevitablemente excluido de todo tipo de urbanización. (...) La expresión “suelo rústico” resulta más

³⁵ Artículo 92 Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

³⁶ Artículo 44 Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

³⁷ Artículo 18 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

³⁸ Artículo 30 Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

³⁹ Artículo 6 Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

⁴⁰ Artículo 10 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

⁴¹ Artículo 10 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco.

⁴² Artículo 25 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo Cataluña.

⁴³ Artículo 44 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁴⁴ Artículo 112 Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

⁴⁵ Artículo 79 Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

⁴⁶ Artículo 38 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

⁴⁷ Artículo 11 Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

⁴⁸ Artículo 88 Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

⁴⁹ Artículos 26 y 28.1 y 2 Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

⁵⁰ Artículo 15 Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

⁵¹ Artículo 13 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

apropiada, porque, aunque haya sido urbanizado, un terreno puede seguir estando excluido de los asentamientos humanos consolidados. De hecho, el diccionario de la Real Academia Española dice que “rústico” es, entre otras acepciones, “lo perteneciente o relativo al campo”. A favor de la denominación “suelo rústico” se pronunció también el II Congreso Español de Derecho Urbanístico⁵².

En relación con esta clasificación, también se observan diferencias a la hora de denominar el instrumento de planeamiento, llamados de manera tradicional como «Planes Generales de Ordenación Urbana», que han de clasificar el suelo y además, en el suelo no urbanizable estos planes deben establecer «las medidas y condiciones apropiadas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales (suelo, flora, fauna y paisaje), a fin de evitar su degradación, así como de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo requieran»⁵³. Se pueden encontrar trece denominaciones diferentes, aunque todas ellas similares, desde la mencionada denominación tradicional en Cantabria⁵⁴, Aragón⁵⁵ y Castilla y León⁵⁶ hasta los llamados «Planes de Suelo Rústico» de Extremadura⁵⁷, entre otros⁵⁸.

b. Condiciones o requisitos.

En las legislaciones autonómicas se puede observar que se recogen, con carácter general, una serie de condiciones para considerar un suelo como no urbanizable que se repiten en todos los ordenamientos jurídicos, pero algunas CCAA también regulan requisitos específicos que no se advierten en ninguna otra. A continuación se ofrece un estudio pormenorizado de las cláusulas más repetidas a lo largo de todas las leyes

⁵² BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, págs. 39 y 40.

⁵³ RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomas (2019). *Op. cit.*, pág. 44.

⁵⁴ Artículo 43.2 Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

⁵⁵ Artículo 38.1 Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

⁵⁶ Artículo 41 b) Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León

⁵⁷ Artículo 27 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

⁵⁸ Plan de Ordenación Estructural en el País Vasco (arts. 59.1 y 53.1, b)); Plan de Ordenación Urbanística Municipal en Cataluña (art. 57.2, a)); Plan General de Ordenación Municipal en Galicia (art. 52, b)); Plan General de Ordenación Urbanística en Andalucía (art. 10.1, A, a)); Plan General de Ordenación en Asturias (art. 59.2, b)) e Islas Canarias (art. 30.2); Plan General Municipal en La Rioja (art. 61.2); Plan General Municipal de Ordenación en Murcia (arts. 79.1 y 114.1); Plan General Estructural en Valencia (arts. 20 y 21.1, f)); Plan de Ordenación Municipal en Castilla La Mancha (art. 24.1, b)); Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal en Navarra (art. 43.1, d)) y Plan General en Islas Baleares (arts. 34.1 y 37, a)) y Madrid (art. 41.2, a)). Los artículos mencionados aluden a las Leyes correspondientes de cada Comunidad Autónoma mencionadas en la página anterior.

urbanísticas autonómicas, incluyendo también algunas pinceladas sobre condiciones más específicas o singulares que solo prevén algunas de estas leyes.

La primera condición que más se repite es que los terrenos formen parte del dominio público natural, especificando en algún caso⁵⁹ el dominio público marítimo-terrestre y el hidráulico. La regulación del dominio público parte del artículo 132.2 CE, que establece que «son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental», y en su apartado primero obliga a que esta figura se regule por Ley⁶⁰ y los bienes que formen parte de esta serán inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Según el Consejo de Estado «se llama dominio público "natural" al que lo es por mandamiento directo de la Ley sin necesidad de afectación especial. Pueden ser de dominio público natural tanto bienes y realidades de la naturaleza como productos artificiales de la técnica y el esfuerzo humano si así lo declara la ley, como los castillos o murallas»⁶¹.

Por el contrario, autores como MEILÁN GIL, opinan que «la dirección doctrinal más conforme con la realidad de los tiempos es la que rechaza la concepción del dominio público natural como dominio necesario. Para decirlo con palabras de MARIENHOFF, “no hay bienes públicos naturales o por destino natural; su existencia depende de la voluntad del legislador”. De ahí que la afectación sea dato decisivo para la inclusión de un bien en la categoría de dominio público, al que se aplica el régimen jurídico correspondiente. La naturaleza del bien justificará que tal afectación se haga de una determinada manera: por la Constitución o la Ley (art. 132.2 de la CE), por la Administración en aplicación de la Ley»⁶².

⁵⁹ Por ejemplo: Islas Canarias, en el artículo 34 Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias e Islas Baleares, en el artículo 4 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares (en adelante, LSRB).

⁶⁰ Esta imposición de regular por Ley se cumple con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que, en virtud de su artículo 2.2, opera como básica, en parte, para las CCAA, teniendo cada una su propia legislación en materia de patrimonio.

⁶¹ Dictamen del Consejo de Estado número 322/97, Expte. s/ Orden de 9-febrero-96 por la que se desafectan del dominio público portuario determinadas parcelas situadas en zona servicio del Puerto de Melilla.

⁶² MEILÁN GIL, José Luis (1996). “El dominio público natural y la legislación de costas”. En: *Revista de Administración Pública*, nº 139, Enero-abril, pág. 31.

En cualquier caso, tanto el dominio público hidráulico como el marítimo terrestre, se encuentran recogidos por la Ley. El primero se regula en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (en adelante, LA), que en su artículo 2 establece que forman parte del dominio público hidráulico: las aguas continentales, superficiales y subterráneas; los cauces de corrientes naturales, continuas y discontinuas⁶³; los lechos de lagos, lagunas y embalses; los acuíferos y las aguas procedentes de la desalación del agua del mar.

El dominio público marítimo-terrestre se encuentra en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC), cuyos artículos 3, 4 y 5 incluyen, entre otros, los siguientes bienes: la ribera del mar y de las rías; el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica; los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental; las islas que estén formadas o se formen por causas naturales en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas; accesiones a la ribera del mar, islotes, terrenos acantilados en contacto con el mar y obras del Estado.

Además de los dos supuestos citados expresamente en las leyes urbanísticas, deben mencionarse también: el dominio público viario (Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras), el dominio público minero (Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas), el dominio público forestal (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes); el dominio público ferroviario (Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario) y el dominio público portuario (Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante).

Cabe destacar en este punto que algunos ordenamientos jurídicos autonómicos prevén expresamente la clasificación como no urbanizable de terrenos que sirvan para mantener la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público e instalación de actividades especiales, como es el caso de Andalucía⁶⁴, Canarias⁶⁵ o Navarra⁶⁶, entre otros.

⁶³ El FJ 1 STS de 3 de septiembre de 2003, estima procedente incluir en un ámbito de suelo urbanizable las zonas contiguas al cauce de una rambla, aunque sean como zona verde o de protección.

⁶⁴ Artículo 46.1, h) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁶⁵ Artículo 33.2, a) Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

⁶⁶ Artículo 92.1, e) Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En relación con esta primera condición, se encuentra la segunda y es que los terrenos estén sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público natural. El artículo 530 del Código Civil (en adelante, Cc.) define a las servidumbres como «un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se llama predio dominante; el que la sufre, predio sirviente».

La servidumbre por dominio público tiene la singularidad de que no existe un predio dominante, que sería el que ostentaría el derecho sobre el terreno, sino que el beneficiario sería la colectividad, bien porque ofrece un servicio público o porque se destina a un fin público. En estos casos, las servidumbres vienen impuestas por una serie de Leyes, por lo tanto serán servidumbres legales (art. 536 Cc.) y su objetivo siempre será la utilidad pública (art. 549 Cc.).

Los ejemplos más relevantes en este contexto serían: las servidumbres de protección, tránsito y acceso al mar y zonas de influencia del Capítulo II del Título II LC; la servidumbre de acueducto del artículo 48 de la LA; y las zonas de servidumbre, de afectación y de limitación de la edificabilidad de la LCarr. Estas limitaciones y servidumbres suelen dar lugar a casos controvertidos, especialmente en las costas. Por ejemplo, durante el período estival del año en curso ha sido paralizada la construcción de un hotel de 15 plantas en la Comunidad Valenciana, ya que existen discrepancias a la hora de interpretar el artículo 30 de la LC, que regula las zonas de influencia⁶⁷.

El tercer requisito que se puede reconocer en todas las legislaciones es que los terrenos o bien estén sujetos a un régimen de protección especial, ya sea por la legislación administrativa y urbanística o por legislación sectorial, por razón de sus valores culturales y naturales, o bien deban conservarse o preservarse por razón de sus valores productivos o rurales.

Por un lado, los valores naturales y culturales serían los relacionados con la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, el patrimonio histórico o cultural y el

⁶⁷ GÓMEZ LÓPEZ, Sandra (2020). *El Gobierno paraliza el Plan del Cabanyal y cuestiona un hotel de 15 alturas* [artículo en línea]. El Mundo. [fecha de consulta: 18 de agosto de 2020]. <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2020/08/14/5f36921bfc6c8351518b4632.html> Disponible en: ANEXO I: NOTICIAS.

medio ambiente, teniendo en cuenta siempre los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, recreativos y ecológicos.

Uno de los ejemplos de mayor magnitud que se puede observar es la Red Natura 2000, que es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, constando de Zonas Especiales de Conservación, establecidas por la Directiva de Hábitats⁶⁸, y Zonas de Especial Protección para las Aves, designadas en virtud de la Directiva de Aves⁶⁹.

A nivel estatal se prevé la posibilidad de que los Jardines, Conjuntos, Sitios Históricos y las Zonas Arqueológicas sean consideradas como «Bienes de Interés Cultural», en virtud del artículo 14.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. También es relevante la figura de los espacios naturales protegidos regulada en los artículos 28 y ss. de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que serán parques, reservas naturales, áreas marinas protegidas, monumentos naturales y paisajes protegidos⁷⁰, que contengan «sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo».

Se pueden encontrar especialidades en las legislaciones urbanísticas autonómicas en materia de valores naturales o culturales que han de tenerse en cuenta, por ejemplo: en Baleares se tiene en cuenta el «valor etnológico»⁷¹, que viene a ser «aquellos conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales utilizados por una determinada comunidad»⁷², es decir, la cultura popular; en la ley andaluza se menciona la «protección del litoral»⁷³, cosa que Cataluña ha recogido recientemente en la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral y, por último, en las Islas Canarias, mencionan la «salvaguarda del ecosistema insular» y «el mantenimiento del modelo territorial»⁷⁴.

⁶⁸ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁶⁹ Directiva 2009/147/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

⁷⁰ Cabe destacar que los Parques Nacionales y las Áreas Marinas Protegidas cuentan con regulación propia en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, respectivamente.

⁷¹ Artículo 4.1, e) LSRB.

⁷² ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2012). “El patrimonio etnológico: un patrimonio cultural sin régimen jurídico”. En: *Revista PH*, Monográfico nº 82, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, pág. 83.

⁷³ Artículo 46.1, d) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁷⁴ Artículo 33.2, c) y d) Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Por último, y a modo ejemplificativo, puesto que sería imposible adentrarse en todos los terrenos que cuentan con valores naturales y culturales que existen en España, en Aragón podemos encontrar parques culturales, como el de San Juan de la Peña o el del Río Vero⁷⁵, yacimientos arqueológicos, como el de El Palao⁷⁶ y monumentos naturales, como el de los Glaciares Pirenaicos⁷⁷, entre otros⁷⁸.

Por otro lado, los valores productivos vendrían determinados porque el suelo tenga valores agrícolas, forestales, pecuarios o ganaderos, cinegéticos o mineros, bien sea un valor actual o potencial, es decir, que tengan un carácter rural. Cabe destacar, que a diferencia de los valores culturales o naturales, en los productivos no se exige que estén sujetos a un régimen de protección legal, sino que suele utilizarse la expresión «considerarse necesaria la preservación»⁷⁹ o «ser procedente su preservación»⁸⁰, por lo que será el Plan General de Ordenación Urbana el que decida lo más conveniente en función del caso.

No obstante, se pueden encontrar algunos ejemplos «reglados» en la legislación, como son la Red Nacional de Vías Pecuarias⁸¹, que son las rutas por donde discurre o ha venido transcurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero, en virtud de los artículos 1.2 y 18 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y los de refugios de caza, reservas nacionales de caza y cotos de caza regulados en los artículos 11, 12 y 15 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza.

Al hablar del carácter rural del suelo no puede no mencionarse la figura de asentamientos rurales de población diseminados, que se caracterizan por ser, además de rurales, tradicionales, y son aquellos que, «pese a contar, eventualmente, con servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica para sus necesidades propias como tales asentamientos rurales, no estén integrados en una

⁷⁵ Regulados por la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón.

⁷⁶ Reconocido por Decreto 24/2019, de 12 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se declara el yacimiento arqueológico denominado El Palao, sito en Alcañiz (Teruel), como bien de interés cultural, en la categoría de conjunto de interés cultural, zona arqueológica.

⁷⁷ Declarado por Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de Monumentos Naturales de los glaciares pirenaicos.

⁷⁸ Para más información visitar <http://www.rednaturaldearagon.com/espacios-naturales-protegidos-aragon/> y <http://www.patrimonioculturaldearagon.es/home>

⁷⁹ Artículo 46.1, f) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁸⁰ Artículo 47.1, c) Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

⁸¹ Las vías pecuarias, además, serán reconocidas como suelo no urbanizable por su condición de dominio público.

mallla urbana»⁸², que se puede observar tanto en la legislación asturiana como en la andaluza⁸³. También la legislación balear y riojana hablan de «núcleos rurales»⁸⁴ como categoría especial dentro del suelo rústico.

También digna de mención en materia del respeto al carácter rural del suelo es la preocupación por el desarrollo sostenible y por el uso racional y de calidad, que se repite en muchas de las leyes. Por ofrecer algún ejemplo, la normativa del País Vasco, menciona el «respeto a la estrategia local de sostenibilidad» y el «fomento del sector económico primario local»⁸⁵.

El cuarto supuesto que debe mencionarse por su reiteración en la legislación autonómica es la existencia de algún tipo de riesgo cierto, natural o tecnológico, por las características geotécnicas o morfológicas del terreno. Los ejemplos reglados que se pueden observar son: erosión, desprendimiento, corrimiento, inundaciones, incendios, contaminación, accidentes y daños al medio ambiente o a la salud pública.

En este punto llama la atención lo establecido por la legislación madrileña, previsión que no se observa en ninguna otra y es que si resultan dañados el suelo, la vegetación, la fauna o sus hábitats, por incendio o agresión ambiental, estos terrenos quedarán sujetos al régimen del suelo no urbanizable, no pudiendo incluirse en otra clase en treinta años, salvo autorización por Ley que justifique la imposibilidad de la restitución del medio ambiental⁸⁶.

Este supuesto ostenta una especial relevancia, ya que puede ocasionar graves y peligrosas consecuencias. Un ejemplo claro y conocido es la riada que se produjo en el Camping «Las Nieves» de Biescas, el 7 de agosto de 1996, que ocasionó 87 muertos y 183 heridos. Este acontecimiento dio lugar a numerosas sentencias, la mayoría exigiendo responsabilidad patrimonial al Ministerio de Medio Ambiente y a la Diputación General de Aragón.

De todas ellas, la más relevante en el asunto que nos concierne es la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional 5476/2005, de 21 de diciembre, en cuyo

⁸² Artículo 115.2 Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

⁸³ Artículo 46.1, g) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁸⁴ Artículo 26 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears y artículo 23 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

⁸⁵ Artículo 13.3, a) y b) Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco.

⁸⁶ Artículo 16.3 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

FJ 19 llegó a la conclusión de que el camping estaba situado en dominio público hidráulico y por ello «en una zona de gran riesgo, cuya previsibilidad se podía detectar con estudios que tuvieran en cuenta, tanto los antecedentes existentes de hechos similares, como los elementos externos que se apreciaban en la tipología y en el espacio de ese concreto lugar escogido, poniéndolas en relación con la vulnerabilidad que caracteriza a esa actividad humana que allí se implantó; (...) siendo evitable simplemente con situar el camping en otro lugar».

Esto es, una evaluación correcta de los riesgos y de las circunstancias del terreno en el que se situó el camping, hubiera dado lugar a su clasificación como no urbanizable, siendo imposible la construcción o establecimiento de un camping en un terreno de esas características, y por tanto, evitando la tragedia.

En quinto y último lugar, en un gran número de las normativas analizadas prevén que todo el suelo que no sea clasificado como urbano o urbanizable, será considerado suelo no urbanizable o rústico. Esta especie de cláusula residual se puede observar en la normativa aragonesa (art. 11.3 y 17.2), balear (art. 21), canaria (art. 33.6), castellana leonesa (art. 15), castellanomanchega (art. 48.2, b)), extremeña (art. 6.4), riojana (art. 39.1) y navarra (art. 89.1). Esta cláusula residual recuerda a los inicios de la regulación del suelo no urbanizable, en la LS'56 y en la LS'76, cuando el suelo no urbanizable era completamente marginal, y sin duda es donde encuentran su fundamento estos preceptos.

Para concluir, y como síntesis, los requisitos más relevantes para poder adscribir un terreno al suelo no urbanizable son: que forme parte del dominio público natural o de las limitaciones y servidumbres impuestos por este, que esté sujeto a algún régimen de protección por sus valores culturales, naturales o productivos, que su transformación suponga un riesgo de cualquier tipo y que no sea clasificado como urbano o urbanizable.

c. Categorías y subcategorías.

Una vez definidos los requisitos, hay otro asunto que también conviene clarificar y es que las leyes urbanísticas autonómicas dividen este suelo en diferentes categorías⁸⁷, e incluso, como veremos, en subcategorías, en función de los motivos por los que se adscribe el terreno a la clasificación de suelo no urbanizable. Esta categorización se tendrá

⁸⁷ No confundir con la categorización, que es la técnica que define los derechos y deberes del propietario en cada clase de suelo. Esta creación de categorías, a pesar de que después será decisiva a la hora de categorizar y zonificar, sigue siendo parte de la clasificación y definición.

en cuenta después a la hora de otorgarle mayor o menos protección y de autorizar más o menos usos.

Se pueden observar tres tipos de regulaciones diferentes en las leyes urbanísticas autonómicas. En primer lugar, se puede observar un grupo de normativas, el menos numeroso, que no prevé la existencia de categorías ni subcategorías, limitándose a regular las condiciones expuestas en el apartado anterior, en cuyo caso estarían Cataluña, Madrid y País Vasco.

En segundo lugar, hay ocho CCAA que diferencian únicamente dos tipos de categorías, de manera que existe, con carácter general, un suelo rústico o no urbanizable «genérico» y otro «protegido», que podrían considerarse las categorías básicas. Este es el caso de Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Galicia, La Rioja y Valencia y Navarra.

El suelo «protegido»⁸⁸ se constituye principalmente por cuatro tipo de terrenos: los que están sometidos a una legislación de protección especial, ya sea propiamente urbanística o sectorial de protección ambiental para preservar los valores naturales y culturales; los que forman parte del dominio público, así como las servidumbres, limitaciones del mismo e infraestructuras públicas; los que por sus características geotécnicas y morfológicas pueden dar lugar a riesgos y los que tienen valores agrícolas, forestales o ganaderos.

Aquí encontramos dos singularidades, la primera es que la legislación balear añade los terrenos a los que les resulten de aplicación ciertas leyes, como la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares o la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, aunque actualmente esta última está derogada⁸⁹.

La segunda particularidad viene determinada por la previsión que realizan algunas de las leyes mencionadas, recogiendo dentro del suelo protegido subcategorías. Castilla La Mancha prevé tres (artículo 47.2, 1): el suelo rústico no urbanizable de protección

⁸⁸ Denominado así por Islas Baleares (art. 6 LSRB). También denominado como «especial», por Aragón (art. 18) y La Rioja (art. 45), «especial protección», por Cantabria (art. 108), Castilla La Mancha (art. 47.2, 1) y Galicia (art. 34) y como «protección especial», por Valencia (art. 26, c)).

⁸⁹ Artículo 6.3 LSRB.

ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno; el suelo rústico no urbanizable de protección estructural y el suelo rústico no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamientos. Galicia prevé ocho subcategorías en el artículo 34.2 de su ley, existiendo suelo rústico de protección agropecuaria, de protección forestal, de protección de las aguas, de protección de las costas, de protección de infraestructuras, de protección de espacios naturales, de protección paisajística y de protección patrimonial.

El suelo «genérico»⁹⁰, con carácter general es el «clasificado y calificado como tal por el plan general de ordenación urbana»⁹¹, sirviendo como cláusula residual. Esto es, será genérico todo aquel terreno que deba clasificarse como rústico o no urbanizable, pero que no cuente con las características necesarias para otorgarle una protección especial. Ciertamente es que hay CCAA que regulan supuestos concretos más allá de la cláusula residual, ejemplo de esto es La Rioja, que su artículo 46, a) incluye en este grupo los terrenos que cuenten con valores agrícolas, forestales o ganaderos, cuando suelen estar sujetos al régimen de suelo protegido.

Otra diferencia principal entre estas dos categorías es que la inclusión en el suelo no urbanizable de los terrenos que cumplan las características del suelo «protegido» es «obligatoria», esto es, pese a que existe cierto margen de actuación por parte de la Administración Pública, en el caso de esta categoría suele recogerse como «deben» incluirse, mientras que los que no cumplan estas características y vayan a ser suelo «genérico» sí que será el instrumento de planeamiento el que decida, con cierto margen de discrecionalidad, qué destino debe tener ese terreno, ya que la normativa suele decir «pueden clasificarse». Esto es, en el suelo protegido hay menos margen de actuación y por tanto, de discrecionalidad.

En este punto, hay que mencionar la ya citada STS de 11 de abril de 2001, que afirmó que el suelo no urbanizable no tiene un carácter reglado y por ello, existirá algo de arbitrariedad, pero el grado será mayor en el «genérico» que en el «protegido». No obstante también hay que tener en cuenta la STS de 21 de enero de 1997 que, en su FJ 6, dio una solución a esta posible discrecionalidad en sentido negativo, afirmando que la

⁹⁰ Denominado así por Aragón (art. 17) y La Rioja (art. 46). También denominado como «común», por Islas Baleares (art. 7 LSRB) y Valencia (art. 26, b)), «de protección ordinaria», por Galicia (art. 33) y Cantabria (art. 109), y «de reserva», por Castilla La Mancha (art. 47.2, 2).

⁹¹ Artículo 17.1 LUA.

memoria del planeamiento es «una exigencia insoslayable de la Ley», puesto que es «el elemento fundamental para evitar la arbitrariedad».

El caso más especial que encontramos en este grupo es el caso de Navarra, que solo recoge dos categorías, pero ninguna de ellas usa el calificativo «común» o «genérico», sino que prevé la existencia de las categorías «de preservación», que serán los terrenos que cuenten con valores productivos o que sirvan para el mantenimiento de equipamientos públicos y «de protección», que serán los que cuenten con valores culturales o naturales o estén amenazados por riesgos (artículo 92.2).

Además, prevé subcategorías que se pueden usar de manera indistinta en ambas categorías (artículo 92.3) y son: suelo de valor paisajístico, suelo de valor ambiental, suelo de valor para su explotación natural, suelo de valor cultural, suelo de salvaguarda del modelo de desarrollo, suelo de prevención de riesgos, suelo destinado a infraestructuras y suelo destinado para actividades especiales.

En tercer y último lugar, se encuentra el grupo de autonomías que, además de recoger los dos supuestos que podrían llamarse básicos, el protegido y el genérico, prevén más categorías completamente diferenciadas, sin ser subcategorías como en el caso de Castilla La Mancha, Galicia y Navarra. En concreto, son seis las autonomías que entran a legislar de manera más profunda este punto y son Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Extremadura y Murcia y a continuación se enumera de manera sintética qué categorías recogen.

La legislación andaluza recoge, en su artículo 46.2, cuatro categorías: suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial y urbanística, suelo no urbanizable de carácter natural o rural y suelo no urbanizable de Hábitat Rural Diseminado.

Asturias cuenta con seis categorías, reguladas en el artículo 122 de su ley urbanística, y son las siguientes: suelo no urbanizable de especial protección, suelo no urbanizable de interés, suelo no urbanizable de costas, suelo no urbanizable de infraestructuras y suelo no urbanizable de núcleo rural.

La normativa canaria prevé, en su artículo 34, cinco categorías, existiendo subcategorías en casi todas ellas y son: suelo rústico de protección ambiental, que incluye la protección natural, paisajística, cultural, de entornos y costera; suelo rústico de

protección económica, que incluye la protección agraria, forestal, hidrológica y minera; suelo rústico de asentamiento, que incluye el rural y el agrícola; suelo rústico de protección de infraestructuras y suelo rústico común, que incluye el de reserva y el ordinario.

Castilla y León recoge ocho categorías diferentes en su artículo 16.1: suelo rústico común, suelo rústico de entorno urbano, suelo rústico con asentamiento tradicional, suelo rústico con protección agropecuaria, suelo rústico con protección de infraestructuras, suelo rústico con protección natural, suelo rústico con protección especial y suelo rústico con asentamiento irregular. Algo característico es la posibilidad que ofrece su artículo 16.2 de adscribir un mismo terreno a varias categorías, aplicándole el régimen jurídico de mayor protección o si pueden combinarse, ambos regímenes de manera complementaria.

La ley extremeña prevé únicamente tres categorías en su artículo 9.2: el suelo rústico protegido, el suelo rústico restringido y el suelo rústico con asentamiento tradicional. También deja abierta la puerta a la existencia de subcategorías, siempre que se prevea reglamentariamente, aunque no se ha utilizado esta posibilidad por el momento.

Por último, la Región de Murcia, también establece solamente tres categorías, en su artículo 83.1: suelo no urbanizable de protección específica, suelo no urbanizable protegido por el planeamiento y suelo no urbanizable para su transformación urbanística.

Así pues, citando a LÓPEZ RAMÓN, y como resumen, en el suelo no urbanizable confluyen dos elementos diferentes: «uno es el suelo no urbanizable especial, que está constituido por terrenos en los que se aprecian particulares valores merecedores de protección y donde en principio debe descartarse toda utilidad urbanística vinculada a la edificación; otro es el suelo no urbanizable genérico, que se quiere mantener libre o destinado a las utilidades agrarias pero sin excluir algunos usos edificatorios siempre que no llegue a formarse un núcleo de población»⁹², y además, una serie de categorías y subcategorías creadas por las CCAA.

⁹² LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2017). “Régimen urbanístico del suelo”. En: *Apuntes de Derecho Ambiental y Urbanístico*. Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza, pág. 130.

III. APROVECHAMIENTO DEL SUELO NO URBANIZABLE.

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS USOS Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN ACTUAL.

Ya desde la LS'56 se han regulado los usos que podían darse en el suelo rústico, dando preferencia a su «destino propiamente agrícola o forestal», pero dando la opción de «edificar en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie», con excepción de «las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, (...) construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos; las que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población»⁹³, donde podrán darse volúmenes mayores.

De manera similar la LS'76, en su artículo 85.1, 2ª establece que en el suelo no urbanizable «no se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca (...) así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Sin embargo, podrán autorizarse (...) edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población».

La Ley 8/1990, de 25 de julio, es la primera que recoge un capítulo específico sobre el régimen jurídico del suelo no urbanizable en sus artículos 5, 6 y 7, de manera que los terrenos calificados como suelo no urbanizable «no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Las construcciones e instalaciones autorizables en esta clase de suelo serán las que se determinen en la legislación aplicable. En todo caso habrá de garantizarse la preservación del mismo del proceso de desarrollo urbano», previendo la posibilidad también de establecer áreas de especial protección, vedando cualquier uso.

⁹³ Artículo 69 LS'56.

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, mantuvo en su art. 16.3 la previsión de que no se podrían realizarse «otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Las citadas construcciones e instalaciones podrán ser autorizadas por los Ayuntamientos».

La Ley 6/1998, de 13 de abril, a juicio de GUTIÉRREZ COLOMINA⁹⁴, viene a llenar el espacio que dejó la derogación provocada por la STC 61/1997, permitiendo en su artículo 20.1 los usos vinculados a la naturaleza del suelo no urbanizable y «actuaciones específicas de interés público», de manera excepcional, siempre que concurren las circunstancias del artículo 9.

Con la reforma de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, se estableció en el artículo 13 que «los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Con carácter excepcional (...) podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural». Esta regulación se repite en el posterior Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Por último, y ya respecto a la regulación actual, el TRLSRU -además de la normativa autonómica-, en su artículo 13 prevé, de nuevo, que sobre el suelo rústico se darán los usos «agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

⁹⁴ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2011). “El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 45, nº 264, pág. 94.

Los usos sobre el suelo no urbanizable vienen a ser los aprovechamientos que este «es capaz de generar y, en consecuencia, revela su trascendencia económica, ecológica y social»⁹⁵. La regulación actual de la utilidad del suelo rural se encuentra, además de en el TRLSRU, de nuevo, en las diferentes normativas autonómicas.

En función de la Comunidad Autónoma se pueden encontrar más o menos tipos de usos, por ejemplo, en Islas Baleares⁹⁶ solo se prevén dos: los usos admitidos y los usos condicionados, mientras que en Extremadura⁹⁷ se recogen cuatro: naturales, vinculados, permitidos y autorizables.

Es necesario puntualizar que este régimen general que se va a exponer, en la mayoría de los casos, es aplicable a la categoría «genérica» o «común» del suelo no urbanizable. Esto no quiere decir que en el considera como de «especial protección», no puedan darse estos usos, pero sí que se prevén ciertos requerimientos o singularidades, con el fin de otorgarle la protección demandada por su propio régimen jurídico. Estas exigencias suelen ser que los usos no se encuentren prohibidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial y urbanístico⁹⁸.

Los usos en suelo protegido resultan, además, una materia muy casuística y es necesario acudir a la jurisprudencia, que recoge infinidad de usos que resultan incompatibles con el mismo, como el industrial (STS 2034/1999, de 23 de marzo), la venta al por mayor de metales viejos (STS 7990/2001, de 17 de octubre), movimientos de tierras (STS 1034/2003, de 17 de febrero) o una balsa de pienso para ganado, pese a su conexión con el suelo rural (STS 3382/1997, de 14 de mayo).

Puesto que sería imposible tratar de estudiar todas y cada una de las tipologías que se prevén por separado en las diferentes legislaciones autonómicas, en el presente trabajo se

⁹⁵ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 99.

⁹⁶ Artículo 19 LSRB.

⁹⁷ Artículo 67 Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

⁹⁸ Por ejemplo, el artículo 52.2 de la Ley andaluza prevé que: «En el suelo no urbanizable de especial protección podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones siempre que no se encuentren prohibidas por los Planes de Ordenación del Territorio, por el Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, y sean compatibles con el régimen de protección que, en su caso, resulte de aplicación. Estas actuaciones están sujetas a la previa aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación cuando resulte preceptivo conforme a lo regulado en el apartado anterior y, en su caso, a licencia» y el artículo 54.4 de la Ley de Castilla La Mancha que: «En los terrenos clasificados como suelo rústico no urbanizable de especial protección podrán realizarse los actos enumerados en el número 1 del presente artículo siempre y cuando no se encuentren prohibidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial y urbanístico y cuenten con los informes o autorizaciones previstos en la normativa que resulte aplicable».

ofrece un compendio de las mismas agrupándolas en únicamente dos tipos: los usos permitidos por ser acordes al destino natural del suelo y los usos autorizables pese a ser ajenos al destino natural del suelo.

2. USOS PERMITIDOS.

Los usos acordes al destino natural del suelo son aquellos que «el ser humano ha ejercido en el medio rural desde tiempos inmemoriales»⁹⁹. Este aprovechamiento se prevé tanto en la normativa estatal como en la autonómica, aunque no es absoluto porque debe ejercerse dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística. Los usos propios al destino natural del suelo observables en la regulación son cuatro: agrícola, ganadero, forestal y cinegético.

a) Uso agrícola.

El uso agrícola puede que sea el que más se asocia con el campo, esto es, con el suelo rural. Por ejemplo, Aragón, que tiene una superficie geográfica de 4.772.039 hectáreas, en 2019, contaba con 1.748.280 hectáreas de tierras con cultivos agrícolas, bien sean herbáceos, leñosos o barbechos, tanto de secano como de regadío. Esta cifra es ligeramente menor que en 2017 y 2018, pero mayor que en 2015 y 2016¹⁰⁰. No cabe duda de que, en cualquier caso, son números altos, ya que representa un 36'63% del total y esto denota la importancia del suelo agrícola.

BALLARÍN MARCIAL consideró que la tierra era el elemento principal de la explotación agraria, de manera que «allí donde se lleve a cabo una producción agrícola sin tierra, como sucede en los cultivos de laboratorio, o en los geopónticos, allí no podrá decirse que hay empresa agraria. (...) Allí donde no haya tierra no hay agricultura. (...) Pero la tierra no solo es algo indispensable, sino que constituye el elemento principal, en sentido jurídico, de la explotación agrícola, ya que los instrumentos y accesorios precisos para la explotación deben hallarse en función de la tierra...»¹⁰¹.

⁹⁹ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.* pág. 107.

¹⁰⁰ 1.717.240 Ha en 2015; 1.679.306 Ha en 2016; 1.762.962 Ha en 2017 y 1.751.143 Ha en 2018. Fuente: GOBIERNO DE ARAGÓN (2020). *Estadísticas agrícolas: años 2015-2019*. [recurso en línea]. Aragón. [fecha de consulta: 28 de agosto de 2020]. <https://www.aragon.es/-/estadisticas-agricolas>. Disponible en: **ANEXO II: SUPERFICIES Y PRODUCCIONES ARAGÓN.**

¹⁰¹ BALLARÍN MARCIAL, Alberto (1978). *Derecho agrario: con referencias especiales al Derecho iberoamericano, la Constitución de 1978 y la agricultura*, 2ª Ed. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, pág. 487.

Se podría decir que no puede entenderse la agricultura sin tener en cuenta la tierra y el suelo y esto hace que sea uno de los usos que mayor impacto medioambiental puede generar, especialmente por la mala gestión de recursos hídricos, la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas y superficiales, la pérdida de biodiversidad, el empobrecimiento de la calidad paisajística y la erosión del suelo¹⁰².

La mayoría de estos problemas vienen derivados del uso de productos fitosanitarios, biocidas y fertilizantes. En primer lugar, los productos fitosanitarios, esto es, los pesticidas o plaguicidas y los biocidas tienen efectos contaminantes que afectan a la salud humana, a la biodiversidad y a las aguas continentales y subterráneas y uno de los factores que influyen su potencial contaminante es la capacidad de absorción del suelo¹⁰³.

Para poner solución a este problema surge el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios¹⁰⁴, cuyo objeto es «conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios mediante la reducción de los riesgos y los efectos del uso de los productos fitosanitarios en la salud humana y el medio ambiente» (artículo 1, a)).

En segundo lugar, los fertilizantes, la mayoría basados en nitrógeno, han permitido aumentar la productividad agrícola pero a un alto precio: contaminar recursos naturales. Uno de los grandes problemas es su uso excesivo, puesto que en la Unión Europea se aplican a los suelos agrícolas un excedente de entre 50 y 100 kilos de nitrógeno por hectárea y todo lo que no absorben las plantas, permanece en el suelo¹⁰⁵.

Este problema afecta principalmente a las aguas subterráneas y superficiales, pero también al cambio climático, ya que de manera indirecta emiten óxido nitroso, un gas de efecto invernadero. En este sentido, por ejemplo, la agricultura en la Unión Europea fue la culpable del 10% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en 2012¹⁰⁶.

¹⁰² CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2005). *Ordenación ambiental de la agricultura (Ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*. 1ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 53 y ss.

¹⁰³ ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel (2011). “Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico”. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.). *Agua y agricultura*, 1ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, págs. 227 y 228.

¹⁰⁴ Transpone la Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009 por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

¹⁰⁵ ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel (2011). *Op. cit.*, págs. 238 y 239.

¹⁰⁶ AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2019). *La agricultura y el cambio climático* [artículo en línea]. AEMA. [fecha de consulta: 28 de agosto de 2020]. <https://www.eea.europa.eu/es/senales/senales-2015/articulos/la-agricultura-y-el-cambio-climatico>

El uso de nitratos está relacionado con el «síndrome del bebé azul», potencialmente mortal y puede favorecer el crecimiento desproporcionado de algas, reduciendo la penetración de la luz y los niveles de oxígeno del agua, lo que hace que la biodiversidad en los océanos sea menor¹⁰⁷.

La legislación también da respuesta a esto mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias¹⁰⁸, cuyo objetivo es «establecer las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación de las aguas, continentales y litorales, causada por los nitratos de origen agrario» (artículo 1).

La solución genérica para estos problemas que parece más adecuada es la «agricultura sostenible», definida por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en 1989 como «el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable»¹⁰⁹.

Uno de los sistemas que tienden a conseguir el desarrollo de la agricultura sostenible es la «agricultura ecológica»¹¹⁰, definida como el «conjunto de estrategias encaminadas al diseño de modelos de gestión agraria basados en un enfoque más ligado al medioambiente y socialmente más sensible, y por tanto centrados no únicamente en la producción sino también en la estabilidad ecológica de los sistemas de producción»¹¹¹.

Actualmente este tipo de agricultura ecológica encuentra reconocimiento jurídico a nivel europeo. Por ejemplo y, entre otros, en el Reglamento (UE) 2018/848 del

¹⁰⁷ ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel (2011). *Op. cit.*, pág. 240.

¹⁰⁸ Transpone la Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

¹⁰⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (1989). Evaluación de la sostenibilidad para la agricultura y la alimentación [artículo en línea]. FAO. [fecha de consulta: 29 de agosto de 2020]. <http://www.fao.org/nr/sustainability/evaluaciones-de-la-sostenibilidad-safa/es/>

¹¹⁰ SOTO GARCÍA, María Mercedes (2014). «Agricultura ecológica y derechos humanos». En: SAURA ESTAPÁ, Jaume y RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia (Ed.). *Derechos emergentes: Desarrollo y medio ambiente*, 1ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 223 y 224.

¹¹¹ SANS, Francisco Xavier (2007). «Agroecología». En: *Ecosistemas: revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, nº 16, pág. 1.

Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, que es directamente aplicable a todos los Estados Miembro, y cuyo objetivo es que solo sea agricultura ecológica aquella que cumple con los estándares recogidos en la normativa comunitaria. Imprescindible mencionar en estos momentos el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/977, de la Comisión, de 7 de julio de 2020, por el que se establecen excepciones a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) nº 889/2008 y (CE) nº 1235/2008 en relación con los controles de la producción de productos ecológicos, debido a la pandemia de COVID-19.

De nuevo a modo ejemplificativo, en Aragón en 2018, de la superficie total, 38.857,4 Ha están calificadas como Agricultura Ecológica y 2.773,5 Ha están en reconversión, una cifra que aumenta poco a poco con los años, ya que en 2017 eran 36.399,6 Ha y en 2016, 31.540,8 Ha las calificadas como Agricultura Ecológica, sin tener en cuenta las que estaban en proceso de reconversión¹¹².

Debe mencionarse también la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cuya Exposición de Motivos dice que «se recogen acciones para promover una agricultura suficiente y compatible con un desarrollo rural sostenible, prestando una atención preferente a los profesionales de la agricultura y prioritaria a los titulares de explotaciones territoriales, y se prevé el establecimiento de una adecuada planificación ambiental, singularmente para proteger a las zonas rurales de mayor valor medioambiental», y se concretan en su artículo 16.

No hay que olvidar que la agricultura es una competencia autonómica en virtud del artículo 148.1, 7ª CE y aunque el artículo 149 CE nada menciona sobre la agricultura, «parece evidente la incidencia sobre la misma, en cuanto al sector económica, de la competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13ª CE)»¹¹³. Esto es, además de la normativa estatal mencionada, habrá que tener en cuenta las leyes autonómicas en materia de agricultura,

¹¹² Fuente: INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA (2018). *Superficie inscrita en agricultura ecológica según estado de calificación, por comarcas y municipios. Aragón*. [recurso en línea]. IAEST. [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2020]. <https://servicios3.aragon.es/iaeaxi/tabla.do?path=/08/01/11/&file=08011101.px&type=pcaxis&L=0>. Disponible en: **ANEXO IV: ESTADÍSTICAS ECOLÓGICAS**.

¹¹³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1990). “Agricultura”. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.) *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*. 3ª Ed. Zaragoza: Justicia de Aragón e Ibercaja, pág. 491.

como la Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario.

Por último, hay que hacer referencia a la Política Agraria Común (en adelante, PAC), que nació para paliar la escasez alimentaria provocada por la II Guerra Mundial, asegurando precios asequibles para la población pero garantizando un nivel de vida a los agricultores. Así nace el primer pilar de la PAC: la política de precios y mercados. La reforma de la PAC de 1992 supuso la creación de ayudas a la renta de los agricultores y la mejora de estructuras agrarias.

Con la Agenda 2000 se establece el segundo pilar de la PAC: la política del desarrollo rural. En 2003 se creó un nuevo sistema de ayuda directa a los agricultores, el Pago Único, que busca una mayor orientación al mercado. La reforma de 2008, introdujo nuevos retos relacionados con el cambio climático, la biodiversidad, la energía y la gestión del agua y además, incorporó a subsectores agrícolas y ganaderos al sistema de Pago Único. En 2010 la Comisión presentó la comunicación La PAC hacia 2020: Respondiendo a los retos de la alimentación, los recursos naturales y territoriales, que concluyó con la reforma de 2013, que tiene como objetivo lograr una PAC más sostenible¹¹⁴.

En 2018, la Comisión propuso una reforma orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a tres objetivos: el fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria; la intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, contribuyendo a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE y el fortalecimiento del tejido socio – económico de las zonas rurales¹¹⁵.

b) Uso ganadero.

El uso ganadero es «uno de los pilares sobre los que se asienta la economía rural, no sólo por la actividad y empleos que genera directamente sino también por la importante red de servicios que crea a su alrededor y su potencial de fijar población en el medio rural. (...) Como cualquier actividad humana, tiene una repercusión sobre el medio ambiente,

¹¹⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020). *Historia de la PAC* [recurso en línea]. MAPA. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2020]. <https://www.mapa.gob.es/es/pac/historia-pac/default.aspx>

¹¹⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020). *Plan Estratégico de España para la PAC post 2020* [recurso en línea]. MAPA. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2020]. <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/>

ya sea por la utilización de sus recursos, el desarrollo de la propia actividad o la gestión de sus emisiones»¹¹⁶.

En Aragón, de nuevo, el suelo destinado a aprovechamiento para pastos, ya sea prados naturales, pastizales o eriales, en 2019, fue de 1.067.727 Ha, ligeramente mayor que en 2017-2018, pero menor que en 2015-2016¹¹⁷. Si la comparamos con la superficie destinada a la agricultura, es menor, pero sigue siendo una cifra considerable, puesto que representa un 22'37% del total de la superficie de Aragón, por lo que hay que reconocérsele la importancia que tiene y se debe tener en cuenta el impacto medioambiental que genera.

Este impacto negativo en el medio ambiente provocado por la ganadería deriva, principalmente, de la contaminación del agua y del aire, ya que se emiten gases de efecto invernadero, como amoníaco y metano; de la diseminación de metales pesados, pesticidas y microorganismos patógenos, y de la creación de residuos de medicamentos veterinarios. También hay que mencionar que existen aspectos positivos, como el aprovechamiento del estiércol como fertilizante orgánico, evitando así el uso de nitratos en la agricultura¹¹⁸.

La respuesta jurídica ante este problema se da mediante diferentes organismos internacionales. Por ejemplo, con la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) o con el Capítulo 10 del Volumen 4 de las Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero: Agricultura silvicultura y otros usos de la tierra: emisiones resultantes de la gestión del ganado y del estiércol.

A nivel nacional es de hacer referencia al Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y al Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes

¹¹⁶ CABELLO NAVARRO, Arnaldo (2017). *Guía de las mejores técnicas disponibles para reducir el impacto ambiental de la ganadería*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, pág. 5.

¹¹⁷ 1.121.591 Ha en 2015; 1.144.132 Ha en 2016; 1.050.935 Ha en 2017 y 1.067.052 Ha en 2018. Fuente: GOBIERNO DE ARAGÓN (2020). *Estadísticas agrícolas: años 2015-2019*. [recurso en línea]. Aragón. [fecha de consulta: 28 de agosto de 2020]. <https://www.aragon.es/-/estadisticas-agricolas> Disponible en: **ANEXO II: SUPERFICIES Y PRODUCCIONES ARAGÓN.**

¹¹⁸ CABELLO NAVARRO, Arnaldo (2017). *Op. cit.*, pág. 7 y 9.

atmosféricos¹¹⁹, que pretende crear un Programa nacional de control de la contaminación atmosférica que debe incluir «las prioridades estratégicas y sus vínculos con las prioridades establecidas en otros ámbitos de referencia, incluidos el cambio climático y, en su caso, la agricultura, la ganadería...» (artículo 7.1, a) 1ª).

Además de estos impactos directos sobre el medio ambiente, también alarman «las repercusiones económicas de las pérdidas directas y de las restricciones al libre comercio causadas por las epizootias, y la capacidad de ciertas enfermedades de transmitirse a las personas»¹²⁰, así como la preocupación por el bienestar de los animales.

Esta preocupación se observa reflejada en diversas normas nacionales. En primer lugar, en el Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, cuyo artículo 3 impone una serie de obligaciones a los propietarios o criadores para asegurar el bienestar de los animales.

El artículo 4 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, amplía la obligación de protección de manera que «las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para asegurar que, en las explotaciones, los animales no padezcan dolores, sufrimientos o daños inútiles».

La Exposición de Motivos de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, menciona que «la sanidad animal se considera un factor clave para el desarrollo de la ganadería, y es de vital transcendencia tanto para la economía nacional como para la salud pública, así como para el mantenimiento y conservación de la diversidad de especies animales», además también prevé expresamente que la actividad ganadera debe ser respetuosa con el «medio ambiente y el entorno natural», esto es, sostenible.

También esta relevancia ha llegado al Derecho penal y es que en el artículo 364.2.1ª de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante, Cp.) prevé una pena de tres a seis años o de seis a diez años, en función de quién realice la acción de «administrar a los animales cuyas carnes o productos se destinen al consumo

¹¹⁹ Transpone la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos.

¹²⁰ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 110.

humano sustancias no permitidas que generen riesgo para la salud de las personas, o en dosis superiores o para fines distintos a los autorizados».

Como se puede observar, en materia ganadera, es muy relevante la legislación sectorial. A modo ejemplificativo se van a exponer brevemente dos casos de especial relevancia en este tema: las vías pecuarias, reguladas en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, y las explotaciones apícolas, reguladas en Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas.

Las vías pecuarias, esto es, las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero, «podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural» (artículo 1.3).

Los usos compatibles son aquellos usos tradicionales que, «siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero» (artículo 16.1). Los usos complementarios son «el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero» (artículo 17.1). También se permite la ocupación temporal por un plazo no superior a diez años por razones de interés público (artículo 14) y el aprovechamiento del sobrante (artículo 15).

En el caso de las explotaciones apícolas, esto es, el lugar donde se instala un colmenar para aprovechamiento de la flora o para pasar la invernada (artículo 2, c)), se prevé que deben respetarse unas distancias respecto a viviendas, carreteras, caminos o pistas forestales y, además, «el titular de la explotación deberá velar por la satisfacción de las necesidades fisiológicas y de comportamiento de las abejas, a fin de favorecer su buen estado de salud y de bienestar» (artículo 9).

Por último, hay que aclarar que la ganadería tiene tres grandes similitudes con la agricultura. En primer lugar, los pilares de la PAC también han incidido en materia de ayudas al sector ganadero, así como de tratar de llevar a cabo una ganadería que respete el medio rural, la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

En segundo lugar, se trata de una competencia autonómica con legislación básica estatal (artículos 148.1.7ª y 149.1.13ª CE), por lo que además de la normativa mencionada habrá que tener en cuenta la autonómica, como por ejemplo la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de ganadería de la Comunidad Valenciana o la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

En tercer lugar también se aplica la sostenibilidad y el ecologismo. La ganadería ecológica «se asienta en el principio de fuerte vínculo entre los animales y el medio físico. Esta necesidad de vínculo con la tierra obliga a que los animales tengan acceso a zonas al aire libre y a que la alimentación sea ecológica, preferentemente producida en la propia explotación. Además se rige por disposiciones estrictas relativas al bienestar animal y al cuidado veterinario»¹²¹. Deberán aplicarse pues, las normas europeas en materia de ecologismo mencionadas en el apartado de agricultura.

Además, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, pretende, según su exposición de motivos, «fomentar la consolidación del sector agroalimentario y potenciar la seguridad alimentaria», así como «promover la producción y el uso de energías renovables, y su relación con la adaptación de actividades y usos a los efectos del cambio climático», recogiendo la ganadería, entre otros, en su artículo 16.

c) Uso forestal.

El uso forestal incide especialmente en los montes, siendo considerados como tales «todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas»¹²², así como «todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable»¹²³.

En Aragón, en 2019 se podían contar 1.637.448 Ha, dedicadas a superficies forestales arboladas, arbustivas y de matorral, donde se incluyen superficies de aprovechamiento secundario pastos y pequeños terrenos yermos, roquedos y arenales incluidos en el monte,

¹²¹ GOBIERNO DE LA RIOJA (2020). *¿Qué es la ganadería ecológica?* [recurso en línea]. La Rioja. [fecha de consulta: 30 de agosto de 2020]. <https://www.larioja.org/agricultura/es/calidad-agroalimentaria/agricultura-ecologica/ganaderia-ecologica>

¹²² Artículo 5.1 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, Ley de Montes).

¹²³ Artículo 5.1, d) Ley de Montes.

así como las construcciones e infraestructuras siempre que estén destinadas al servicio del monte en el que se ubican. Esta cifra representa un 34'31% del territorio total de la Comunidad Autónoma, ligeramente superior que en 2015 y 2018, pero menor que en 2016 y 2017¹²⁴.

Los terrenos forestales destacan, además de por tener una capacidad productiva que genera una gran rentabilidad económica gracias a la madera, papel, resina y frutos, por ser un recurso ecológico. Esto se refleja en el artículo 4 de la Ley de Montes, de manera que «los montes (...) desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje».

Hay autores que piensan que «la finalidad de las reglas de conservación ha ido paulatinamente desplazándose de la función económica de asegurar una adecuada producción de manera a la función ecológica de garantizar la conservación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible»¹²⁵. En esta misma línea, hay autores que consideran que debe llevarse a cabo una gestión integral de los bosques que potencie los recursos existentes, cumpliendo así las exigencias del artículo 45 CE¹²⁶.

La Unión Europea también tiene en consideración la importancia de los bosques y en las Conclusiones del Consejo sobre la Comunicación «Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo», del 16 de diciembre de 2019, llegaron a la conclusión de que es imprescindible que la conservación restauración y gestión sostenible de los bosques forme parte de las acciones prioritarias dentro del Pacto Verde

¹²⁴ 1.636.301 Ha en 2015; 1.646.335 Ha en 2016; 1.643.347 Ha en 2017; 1.636.615 Ha en 2018. Fuente: GOBIERNO DE ARAGÓN (2020). *Estadísticas agrícolas: años 2015-2019*. [recurso en línea]. Aragón. [fecha de consulta: 28 de agosto de 2020]. <https://www.aragon.es/-/estadisticas-agricolas> Disponible en: **ANEXO II: SUPERFICIES Y PRODUCCIONES ARAGÓN.**

¹²⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002). *Principios de Derecho Forestal*, 1ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, pág. 65.

¹²⁶ GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2005). “La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal”. En: CALVO SÁNCHEZ, Luis (coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico*. Madrid: Civitas, pág. 813.

Europeo, reforzándose la cooperación internacional para fomentar la acción contra la deforestación y degradación forestal¹²⁷.

Centrándonos en los usos propiamente dichos de los montes, en la Ley de Montes, se prevén los aprovechamientos forestales, que serán son «los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, los de resina, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes» (artículo 6, i)).

Dentro de estos aprovechamientos forestales también se podría incluir un uso recreativo, y es que la recolección de hierbas, frutos y setas, para algunos autores, debería ser considerado parte del derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado que reconoce la Constitución, pero el artículo 36.1 Ley de Montes excluye esta posibilidad¹²⁸. En este sentido, el Tribunal Supremo, en la STS 3465/1998, consideró que requerir autorización administrativa para la tala de árboles, es una consecuencia de la función social del derecho de propiedad.

La Ley de Montes de 2003 incluyó como novedad los planes de ordenación de los recursos forestales (en adelante, PORF), que son como «instrumentos de planificación forestal» que elaboran las CCAA (art. 31.1 Ley de Montes). Los PORF serán los encargados de regular los aprovechamientos forestales¹²⁹, pudiendo incluir la «planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en el plan, incorporando las previsiones de repoblación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, prevención y lucha contra plagas, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo, cuando proceda, la ordenación cinegética, piscícola y micológica» (art. 31.6, f) Ley de Montes).

Por último, el uso forestal también tiene sus semejanzas con la agricultura y la ganadería. Las CCAA, de nuevo cuentan con competencia en la materia (art. 148.1.8ª CE), pero esta vez la competencia para la legislación básica estatal se prevé expresamente en el artículo 149.1.23ª CE. Así, podemos encontrar, por ejemplo, la Ley 2/1992, de 15

¹²⁷ CONSEJO EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019). *Actuación de la UE para proteger los bosques del mundo: el Consejo adopta unas Conclusiones* [artículo en línea]. Consilium. [fecha de consulta: 30 de agosto de 2020]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/12/16/eu-action-to-protect-the-world-s-forests-council-adopts-conclusions/>

¹²⁸ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002). *Op. cit.*, págs. 86 y 87.

¹²⁹ «Los aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán de acuerdo con las prescripciones para la gestión de montes establecidas en los correspondientes planes de ordenación de recursos forestales, cuando existan» (artículo 31.2 Ley de Montes).

de junio, Forestal de Andalucía, o la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja.

También debe mencionarse la gestión forestal sostenible, que se define según lo establecido en el Apartado D de la Resolución nº 1 de la Conferencia ministerial de Helsinki en 1993¹³⁰ como «la administración y uso de los bosques y tierras forestales de forma e intensidad tales que mantengan su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes a escala local, nacional y global, y que no causan daño a otros ecosistemas»¹³¹.

d) Uso cinegético.

El uso cinegético se refiere a la caza y la pesca. Sin duda, es el uso que se enfrenta al reto más difícil, puesto que es el más incompatible con el medio ambiente por sus características. Es una materia de competencia autonómica (art. 148.1.11ª CE), que cuenta con legislación básica estatal (art. 149.1.23ª CE), que se concreta en la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza (en adelante, Ley de caza) y en la Ley de 20 de febrero de 1942 por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial, que confluyen, por ejemplo, con la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia.

Centrándonos en la caza, tanto en la normativa estatal como en la legislación autonómica, se puede observar con carácter general la existencia de dos tipos de terrenos: los terrenos de aprovechamiento cinegético común y los terrenos de régimen cinegético especial. El artículo 9 del Decreto 506/1971, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970 (Reglamento de Caza), define los primeros de la siguiente manera:

«Son terrenos cinegéticos de aprovechamiento común los que no están sometidos a régimen cinegético especial, y los rurales cercados en los que existiendo accesos practicables no tengan junto a los mismos carteles o señales, en los cuales se haga patente, con toda claridad, la prohibición de entrar en ellos. La condición de terreno de aprovechamiento cinegético común es independiente, en todo caso,

¹³⁰ Definición que se repite en el artículo 6, e) Ley de Montes.

¹³¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020). *Forest Europe: Conferencias ministeriales. Resolución de Helsinki nº 1: Directrices generales para una gestión sostenible de los bosques en Europa* [recurso en línea]. MAPA. [fecha de consulta 31 de agosto de 2020]. https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/planificacion-forestal/forest-europe/fe_conferencias_ministeriales.aspx

del carácter privado o público de su propiedad. En los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común el ejercicio de la caza podrá practicarse sin más limitaciones que las generales fijadas en la Ley de Caza, en el presente Reglamento y en las disposiciones concordantes».

Los terrenos de régimen cinegético especial varían en función de la Comunidad Autónoma. Estos terrenos eran «aquellos en que no tenían acceso a la práctica de la caza cualquier persona, sino solo los que contaba con algún título legitimador (propietario del coto, socio, invitado, etc.). Sin embargo, la ambigüedad de la Ley de 1970 incluía aquí también terrenos que se caracterizaban, precisamente por todo lo contrario, por la prohibición de la práctica de la caza (zona de seguridad, vía pecuaria, etc.)»¹³².

Se encontrarán en este grupo: por un lado, los terrenos en los que se puede cazar pero con una serie de condiciones, que serán los cotos de caza, los cotos nacionales de caza, los cotos regionales de caza, las zonas de caza controlada y los terrenos cinegéticamente ordenados; y, por otro lado, los terrenos en los que se excluye la caza, que serán los refugios de caza, los refugios de fauna silvestre, los espacios naturales protegidos, las reservas nacionales de caza, los cercados y vallados y las zonas de seguridad¹³³.

La Ley de caza, además, cedió cierto terreno para la conservación de los recursos naturales, lo que se concreta en el artículo 62 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, de manera que «la caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las CCAA, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea».

Sobre la protección del medio ambiente y de la naturaleza y la gestión de la calidad en los terrenos cinegéticos deben mencionarse dos aspectos: por un lado, el Sistema de Calidad Cinegética y Ambiental (en adelante, SCCA) y por otro lado, la acción Servicio de Protección de la Naturaleza (en adelante, SEPRONA).

El SCCA «tiene como finalidad dar respuesta a la necesidad de dotar al sector cinegético y de la conservación de una herramienta que facilite la integración de las

¹³² RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Jesús Primitivo (2010). “Terrenos cinegéticos”. En: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; BERNAD DANZBERGER, Jorge (coord.). *El Derecho Cinegético Español*, 7ª Ed. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), pág. 579.

¹³³ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Jesús Primitivo (2010). *Op. cit.*, págs. 585 a 607.

actuaciones de conservación en la gestión de los terrenos cinegéticos»¹³⁴. Se trata de «un ciclo continuo de análisis, planificación, implantación, revisión y mejora de los procesos y acciones que la gestión de los terrenos cinegéticos debe adoptar para cumplir con los requisitos de Calidad Cinegética y Ambiental»¹³⁵.

Este sistema debe ponerse en relación con la Directiva de Hábitats, que crea la Red Natura 2000 y con la Directiva de Aves, que crea las Zonas de Especial Protección para las Aves y los Lugares de Interés Comunitario. Serán los Estados miembros los que fijen las medidas de conservación necesarias en los territorios nacionales que formen parte de la red e implicarán planes de gestión que respondan a unas exigencias ecológicas. El SCCA «apuesta por la conservación en los Terrenos Cinegéticos a nivel europeo. (...) llena un vacío existente en la normativa comunitaria y permite alcanzar objetivos fundamentales de la Unión como son: asegurar la correcta gestión de los elementos del paisaje (...), fomentar la restauración de espacios degradados y evitar el deterioro (...), establecer un sistema de caza selectiva y racional (...), y prohibir la utilización de medios no selectivos de captura de determinadas especies»¹³⁶.

En este contexto, es interesante la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de octubre de 2019, asunto C-674/17, que determinó que el lobo, pese a formar parte de las especies animales de interés comunitario que requieren una protección estricta, puede ser objeto de caza si la autoridad nacional fundamenta «sobre la base de datos científicos rigurosos, (...) la hipótesis según la cual la autorización de la caza de gestión puede realmente hacer que se reduzca la caza ilegal, y ello en una medida tal que produzca un efecto beneficioso neto sobre el estado de conservación de la población de lobos, teniendo en cuenta el número de excepciones previstas y las estimaciones más recientes del número de tomas ilegales» (puntos 31 y 45)¹³⁷.

¹³⁴ CERRÓN REINA, Juan José (2010). “Gestión de la calidad en los terrenos cinegéticos”. En: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; BERNAD DANZBERGER, Jorge (coord.). *El Derecho Cinegético Español*, 7ª Ed. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), pág. 558.

¹³⁵ CERRÓN REINA, Juan José (2010). *Op. cit.*, pág. 562.

¹³⁶ CERRÓN REINA, Juan José (2010). *Op. cit.*, pág. 569.

¹³⁷ Esta sentencia ha tenido repercusiones en España, ya que la Junta de Castilla y León considera que abre la opción de cazar lobos al sur del Duero de forma limitada. Fuente: CERRILLO JODAR, Antonio (2019). *Castilla y León autoriza la caza de 339 lobos frente a las protestas de los grupos ecologistas* [artículo en línea]. La Vanguardia. [fecha de consulta: 29 de agosto de 2020]. <https://www.lavanguardia.com/natural/20191023/471157145345/lobos-castilla-y-leon-cupos-caza-luis-suarez.html> Disponible en: ANEXO I: NOTICIAS.

Por último, digno de mención es el papel del SEPRONA¹³⁸. Su acción se basa en diferentes áreas de actuación, de las que se destacan en materia cinegética las siguientes: contaminación, residuos, sanidad animal y vegetal, tráfico de especies protegidas, protección y bienestar animal, actividades cinegéticas, pesca continental y marítima y vigilancia de espacios naturales protegido.

3. USOS AUTORIZABLES.

Frente a los usos tradicionales, esto es, los que son acordes a la naturaleza del suelo, encontramos otros que no tienen en cuenta las potencialidades naturales del suelo, es decir, que son ajenos a su naturaleza y que se suelen materializar en la realización de construcciones e instalaciones, amparadas y reguladas el Derecho urbanístico¹³⁹.

Estos usos, estableció el Tribunal Supremo en 1976, deben tener un carácter excepcional para evitar que se produzca una manipulación de este suelo «por el mero e irresponsable impulso privado», que puede desvirtuar su significado y función. Estas limitaciones pretenden «evitar las nefastas consecuencias que acarrea al crecimiento de las ciudades la existencia en sus alrededores de anárquicas edificaciones y poblados, nacidos de una transformación no programada para usos urbanísticos de un suelo rústico»¹⁴⁰.

También el Tribunal Constitucional, en el FJ 32 de la STC 164/2001, de 11 de julio, aclaró que, en el suelo no urbanizable, no sólo se permiten actuaciones de interés público, sino también usos constructivos menores que sean conformes con la naturaleza de los terrenos, distinguiendo entre los usos en suelo no urbanizable genérico y usos en suelo no urbanizable protegido o especial.

Además de esta naturaleza excepcional, estos usos se caracterizan porque deben ser «autorizados» y cada Comunidad Autónoma ha regulado de manera diferente esta especie de control. Puesto que se trata de una cuestión más bien procedimental se va a exponer,

¹³⁸ Se crea que el 21 de junio de 1988, por Orden General núm. 72 de la Dirección General de la Guardia Civil, cumpliendo lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Fuente: RAMOS DÍAZ, José Antonio (2010). “La protección del medio ambiente y la naturaleza. El SEPRONA en materia cinegética”. En ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; BERNAD DANZBERGER, Jorge (coord.). *El Derecho Cinegético Español*, 7ª Ed. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), pág. 17.

¹³⁹ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 122.

¹⁴⁰ STS de 27 de septiembre de 1976 y de 28 de diciembre de 1976. Fuente: Considerando nº 8 Decreto 19/1985, de 21 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se acuerda desestimar el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, por la que se denegaba la autorización para la construcción de una vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable del barrio de Villamayor (Zaragoza).

el caso aragonés, a modo ejemplificativo, puesto que a pesar de haber ciertas peculiaridades en algún régimen, es un procedimiento que representa a la gran mayoría de las normativas autonómicas.

En Aragón se regula en los artículos 35 y 36 y se denomina «autorización especial». Hay que aclarar que esta autorización no será necesaria cuando las construcciones e instalaciones «deban someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental o de autorización ambiental», bastará con una consulta del órgano ambiental al Consejo Provincial de Urbanismo, siendo su informe vinculante. En caso de discrepancia, resolverá el Gobierno de Aragón.

El procedimiento comienza con la solicitud del interesado ante el municipio, expresando todas las características relevantes, tanto del terreno como del uso. Después, se somete a información pública por un plazo de veinte días hábiles y a informe del Consejo Provincial de Urbanismo por plazo de dos meses. Cuando termina esta fase de informe e información pública, el órgano municipal competente deberá emitir la resolución definitiva en dos meses y en caso de ser positiva, el interesado deberá obtener el título habilitante para la ejecución de la obra correspondiente al uso objeto de autorización.

A continuación se van a exponer los usos autorizables más comunes, que vienen a ser las construcciones agrícolas, la vivienda unifamiliar así como el aprovechamiento público, incluyendo ciertas especialidades del mismo. Además, se ofrece un pequeño apartado de algunas especialidades autonómicas, para dar una visión más global y completa de este tipo de usos.

a) Explotaciones agrícolas.

La posibilidad de establecer construcciones o explotaciones agrícolas no se prevé expresamente en el TRLSRU, pero sí en las diferentes normativas autonómicas de manera que «en suelo no urbanizable genérico, los municipios podrán autorizar, mediante el título habilitante de naturaleza urbanística correspondiente, las construcciones e instalaciones destinadas a las explotaciones agrarias y/o ganaderas y, en general, a la explotación de los recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente, incluida la

vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en la correspondiente explotación»¹⁴¹.

Otras normativas, solo prevén «las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que sean consecuencia de el normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas»¹⁴², sin entrar en detalles de a qué actividades se refiere. Esta ambigüedad o parquedad en la definición ha dado lugar a un debate doctrinal y es que hay autores¹⁴³ que piensan que el término «agrícola» no es el más adecuado y que sería más correcto utilizar «agrario», ya que el segundo incluye más actividades.

Por el contrario, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León determinó que «la calificación de "explotación agrícola" no tiene un carácter restringido, pues según se desprende del contenido de la propia norma se permitirán las construcciones vinculadas a "la naturaleza y destino de la finca", luego cabe entender así mismo las explotaciones ganaderas, puesto que las mismas (...) no desvirtúan la naturaleza del suelo y son características precisamente del suelo urbano no urbanizables en pequeños núcleos, donde es habitual el desarrollo de actividades agropecuarias». Afirmación que fue ratificada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de abril de 1992.

Estas construcciones o explotaciones deben ser accesorias y proporcionales respecto de la finca a la que pertenecen, así lo determino el FJ 3 de la STS 3968/1998, de 16 de junio. La proporcionalidad supone que debe existir una adecuada relación entre las dimensiones y magnitud de las construcciones y las de las explotaciones, por ser una vinculación de las primeras con las segundas.

Ambas notas características, la accesoriedad y proporcionalidad, deben estudiarse caso por caso, esto es, nos encontramos ante una cuestión casuística en la que la jurisprudencia cobra especial relevancia. El Tribunal Supremo reconoce la vinculación en casos como los siguientes: un cobertizo destinado a almacenar paja (STS 6943/1998,

¹⁴¹ Artículo 34.1, a) Ley de Aragón.

¹⁴² Artículo 52.2, B) a) Ley de Andalucía.

¹⁴³ En concreto, BARREDA BARBERÁ considera que «para ser plenamente respetuosos con el sentido de las palabras, entiendo que el término “agrícolas” debería ser sustituido por “agrarias”, a pesar de que este inconveniente puede ser salvado por la aplicación del criterio interpretativo de adecuación al espíritu de las normas (artículo 3.1 del Código Civil)». BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 124.

de 23 de noviembre), un aprisco de ganado (STS 2787/1989 y 13711/1989, ambas de 4 de mayo de 1989) y un almacén de heno (STS 20/1988, de 5 de enero).

El mismo Tribunal no aprecia esta vinculación, y por tanto, no existe accesoriedad ni proporcionalidad en casos como los siguientes: en un bar (STS 12084/1990, de 16 de mayo), en una casa de recreo (STS 2645/1995 de 10 de mayo, recurso núm. 2132/1991), en un taller de reparación de maquinaria agrícola (STS 3929/1989, de 30 de junio) y en las explotaciones ganaderas ajenas a la cría extensiva (STS 8707/2000, de 28 de noviembre, recurso núm. 6597/1995).

Digno de mención es el caso de los vallados y cercados, que además de admitirse por el Tribunal Supremo en la STS 9/1996, de 2 de enero, puesto que «el vallado o cercado de un solar no es equiparable a los actos de edificación, porque no comporta un uso del suelo sino únicamente la delimitación física y perimetral del terreno o solar de que se trate», se recoge expresamente en algunas normativas autonómicas, como en el artículo 35.1, b) de la Ley gallega o en el artículo 54.1.1ª, c) de la Ley manchega, aunque en muchas ocasiones está condicionado al cumplimiento de algún requisito, incluso de solicitud de licencia urbanística.

Los cerramientos se amparan en el artículo 388 Cc. que establece que «todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos, o de cualquier otro modo», sin embargo este derecho no es absoluto y el propietario deberá tener en cuenta la normativa urbanística. El Tribunal Supremo ha rechazado cerramientos en caso de que se originen parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo (STS 7826/1988, de 7 de noviembre) y por ser «absolutamente compacto y opaco», atentando a la armonía del paisaje (STS 3796/1991, de 2 de julio).

Por último, debe mencionarse que las construcciones agrícolas también tendrán su incidencia en el medio ambiente, de la misma forma que lo tenían la agricultura y la ganadería, pues están íntimamente relacionados. De hecho, no puede entenderse una construcción agrícola que no esté destinada a estas actividades, por la accesoriedad que las caracteriza y, por ello, el ecologismo está o debería estar presente en las mismas.

En concreto, y por ofrecer cifras que otorguen una visión global, en España en 2016, había 933.059 explotaciones agrícolas, correspondientes a un total de 30.012.082 Ha, de

las cuales, 926.929 contaban con suelo agrícola utilizado¹⁴⁴ y de todas ellas, tan solo 28.155 se dedicaban a la producción ecológica, correspondientes a 857.981 Ha¹⁴⁵.

b) Viviendas unifamiliares.

El uso del suelo no urbanizable para la construcción de viviendas familiares se repite en todas las normas autonómicas. Este tipo de vivienda, desde un punto de vista técnico, puede definirse como «aquel edificio o construcción que no se integra en una unidad constructiva de orden superior y que se destina al alojamiento de una familia. Su origen remoto puede situarse en un momento histórico anterior a la formación de los pueblos: (...) desde el neolítico, en Roma, y más tarde surgen vinculadas a actividades económicas. (...) Así, la concepción de la vivienda unifamiliar aislada de uso residencial dentro de un modelo urbanístico es heredera de la vivienda unifamiliar vinculada a la explotación agrícola»¹⁴⁶.

Las primeras formulaciones de sus planteamientos llegaron a finales del siglo XIX, con los modelos de «ciudad-jardín» y «ciudad lineal», que surge como alternativa al crecimiento compacto de las ciudades. El objetivo es una distribución sistemática de los núcleos urbanos de baja densidad, de manera que existe un gran polo central, rodeado de una serie de pueblos satélite unidas mediante una red de transporte. La implantación de este modelo supone la pérdida de la ciudad europea, mediterránea y compacta, tratando de aunar las ventajas de vivir en el campo y en la ciudad¹⁴⁷.

Para poder construir una de estas viviendas en suelo no urbanizable, además de la autorización a la que antes nos referíamos, hay que cumplir una serie de requisitos. Uno de ellos y quizá el más repetido y en el que más se incide es que no se genere riesgo de formación de un núcleo de población. Ahora bien, ¿qué es un núcleo de población? ¿Y la concreción del riesgo de formación del mismo?

¹⁴⁴ Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). *TOTAL NACIONAL. Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016: Número, superficie total y superficie agrícola utilizada (SAU) de las explotaciones*. [recurso en línea]. INE. [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019]. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t01/p044/a2016/ccaa00/10/&file=0101.px&L=0>. Disponible en: ANEXO III: EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS ESPAÑA.

¹⁴⁵ Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). *TOTAL NACIONAL. Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016: Producción ecológica* [recurso en línea]. INE. [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019]. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t01/p044/a2016/ccaa00/10/&file=0901.px&L=0>. Disponible en: ANEXO IV: ESTADÍSTICAS ECOLÓGICAS.

¹⁴⁶ CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2007). *Op. cit.*, pág. 27.

¹⁴⁷ CANTO LÓPEZ, María Teresa (2007). *Op. cit.*, págs. 27 a 31.

En la STS 8356/1998, de 7 de abril, se ofrece la siguiente definición: «núcleo de población, tal y como este concepto ha sido interpretado por la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 7 de febrero , 15 de marzo , 24 de junio y 22 de julio de 1985 , de 23 de julio de 1986), es un entramado de construcciones con caracteres similares a los que son propios de las zonas urbanas, caracterizadas por la consolidación de un tejido de relaciones intensas y estrechas, desde el punto de vista urbanístico».

La legislación autonómica también da respuesta a esta pregunta. En Aragón, «en los artículos 34 y 35, (...) sin perjuicio de que el planeamiento pueda fijar condiciones más estrictas, se considera que existe la posibilidad de formación de núcleo de población cuando existan dos o más edificaciones residenciales dentro de un círculo de 150 m de radio centrado en la edificación proyectada. Además, se exige que exista una sola edificación por parcela, que el edificio no rebase los 300 m² de superficie construida, así como que la parcela tenga una superficie mayor de 1 Ha y quede adscritas a la edificación, manteniéndose el uso agrario o vinculado al medio natural de la misma»¹⁴⁸.

Castilla La Mancha, en el artículo 54.3, a) de su Ley urbanística establece que «existe riesgo de formación de nuevo núcleo de población desde el momento en que se está en presencia de más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que puedan dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano». Además, en el artículo 10 de su Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico, se establecen una serie de criterios prácticos, como no existir más de 4 edificaciones.

También en la legislación sectorial podemos encontrar definiciones. Por ejemplo, en la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia, cuyo artículo 2 establece que «la ordenación territorial de estos establecimientos se efectuará por módulos de población y distancias entre oficinas de farmacia (...). El módulo de población mínimo para la apertura de oficinas de farmacia será, con carácter general, de 2.800 habitantes por establecimiento (...). La distancia mínima entre oficinas

¹⁴⁸ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo; GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel (2018). “Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable”. En: *Cuaderno de Investigación Urbanística*, nº 120. Madrid: Instituto Juan de Herrera, pág. 33.

de farmacia, teniendo en cuenta criterios geográficos y de dispersión de la población será, con carácter general, de 250 metros».

Más controvertida resulta la determinación de la concreción del riesgo de su formación¹⁴⁹. La STS 6195/1997, de 20 de octubre, consideró que si no estaba definido ni por el planeamiento ni por la normativa, debería precisarse con arreglo a criterios racionales y de apreciación del caso concreto. El Tribunal Supremo considera que el riesgo puede deducirse de los términos de la solicitud de licencia (STS 330/2001, de 23 de enero), de la colindancia con el suelo urbano (STS 7161/1999, de 12 de noviembre) y de la existencia de otras edificaciones en un determinado radio (STS 4622/1999, de 29 de junio).

También resultan de interés en esta materia las Normas Subsidiarias Provinciales, que prevén numerosos parámetros urbanísticos, siendo las más relevantes la parcela mínima edificable, las condiciones de forma de las parcelas, la edificabilidad máxima, la ocupación máxima, la superficie máxima de la vivienda, la ubicación de la edificación, la edificación única en parcela y diversas normas sobre alturas¹⁵⁰.

Hay que hacer una breve referencia a las construcciones de núcleo rural, que se identifican con los asentamientos de suelo rural y que tienen como característica diferenciadora de las viviendas aisladas que se insertan en un conjunto más o menos disperso, por lo que llegan a constituir un núcleo de población. Lo que se logra de esta manera es «respetar la ocupación histórica del suelo en el medio rural con usos edificatorios, pues reconoce en la misma una forma de vida, que constituye una de las señas de identidad del territorio»¹⁵¹.

Por último, se puede decir que estas construcciones también inciden negativamente en el medio ambiente. Deben mencionarse dos aspectos diferentes: por un lado, la contaminación generada por la climatización de estas viviendas y por otro lado, la que emiten los medios de transporte necesarios para acudir a cualquier otro lugar.

La solución al primer tipo de contaminación vendría de la mano del uso de energías renovables, como puede ser la energía solar, mediante placas fotovoltaicas. Estaríamos

¹⁴⁹ BARREDA BARBERÁ piensa que «la idea de penalizar un riesgo, esto es, una posibilidad no materializada, resulta criticable. Por tanto, considero más adecuado que se prohíban las viviendas que generen directamente un núcleo de población». BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 163.

¹⁵⁰ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo; GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel (2018). *Op. cit.*, págs. 61 a 66.

¹⁵¹ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 165.

hablando del autoconsumo, que «para las personas físicas, es rentable si los costes de la generación de electricidad a partir de las placas solares en el tejado son inferiores a la compra de electricidad procedente de la red»¹⁵². Puesto que en muchos casos no será rentable, la Comisión Europea en 2015 publicó las «Mejores Prácticas en el Apoyo del Autoconsumo».

El segundo tipo de contaminación, es decir, la provocada por el transporte, podría ser reducida con el fomento de una movilidad sostenible, bien por el uso de transportes colectivos o por el uso de transportes no contaminantes, como la bicicleta o coches eléctricos. En este sentido, es interesante la «Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones», redactada por la Comisión Europea en 2016, además de otras normas europeas que abordan los efectos del transporte en el medio ambiente, como la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 1998 relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo.

c) Especial referencia al aprovechamiento público.

El aprovechamiento público se compondría de tres elementos: las obras públicas, las infraestructuras y los sistemas generales, que se caracterizan por dos elementos: su carácter extraordinario y no lucrativo¹⁵³. Es extraordinario porque sobrepasa los límites de una utilización ajustada al destino natural de los terrenos, y no lucrativo porque está relacionado con la satisfacción de necesidades públicas y no con la ganancia de un beneficio particular.

En primer lugar, las obras públicas se caracterizan, según GALÁN VIOQUE¹⁵⁴ por tres elementos: su titularidad pública, su naturaleza inmobiliaria, y su destino como uso o servicio público. Añade VALCÁRCEL FERNÁNDEZ¹⁵⁵, que también es relevante su relación con los bienes demaniales.

¹⁵² DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA UNIÓN (2016). *Política de energía solar en la UE y los Estados miembros desde la perspectiva de las peticiones recibidas*. Bruselas: Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, pág. 26.

¹⁵³ Así lo expresa JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier (1999). “Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público”. En: *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 3, págs. 195 a 202.

¹⁵⁴ GALÁN VIOQUE, Roberto (2004). *Obras públicas de interés general*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, págs. 51 y ss.

¹⁵⁵ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2001). “Las obras públicas: su ejecución y financiación. Perspectivas actuales”. En: *Cuadernos de derecho público*, nº 14, pág. 230.

En relación con las obras públicas, hay que mencionar las construcciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las mismas, que están presentes en el artículo 85.1, 2ª LS'76 y en la normativa autonómica. La ejecución se relaciona con el almacenamiento de los materiales o maquinaria o con una central de hormigón construida para el suministro de obras de carreteras (STS 1123/1997, 18 de febrero). El entretenimiento vendría a ser, por ejemplo, las viviendas del personal encargado de realizar la obra pública¹⁵⁶, y el servicio se identificaría con las estaciones de servicio¹⁵⁷ y las áreas de servicio¹⁵⁸.

Para que estas construcciones sean conforme a derecho no es suficiente que tengan relación, sino que deben ser necesarias, así lo determina el Tribunal Supremo en la STS de 1 de diciembre de 1997, rechazando la construcción de un restaurante por no existir vinculación a la obra. También se rechaza esta vinculación en un hipermercado (STS de 4 de diciembre de 1991) y en un taller de electricidad del automóvil (STS de 26 de noviembre de 2002).

En segundo lugar, hay que hablar de las infraestructuras, definidas por GÓMEZ ROSSI como «conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera, se aplica a las redes de transporte, distribución y suministro necesarios para la prestación de servicios mínimos»¹⁵⁹. Los conceptos de obra pública e infraestructura, no son excluyentes, puesto que cabe asignar la condición de infraestructuras a ciertas obras públicas.

Hay que aclarar que existen infraestructuras públicas e infraestructuras privadas de interés público. Las primeras serán las obras públicas propiamente dichas, esto es, las que se llevan a cabo por la Administración pública y las segundas serán, principalmente, las relativas a las telecomunicaciones, la energía eléctrica y el gas natural y construcción de gaseoductos¹⁶⁰.

Además del propio espacio que ocupa la propia infraestructura, la legislación sectorial suele imponer que existan “áreas de transición” entre las mismas y el suelo plenamente

¹⁵⁶ ORTEGA GARCÍA, Ángel (1981) “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 75, pág. 50.

¹⁵⁷ Artículo 49.1, d) Ley de Urbanismo de Cataluña.

¹⁵⁸ Artículo 56 Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras.

¹⁵⁹ GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2018). *Op. cit.*, pág.290.

¹⁶⁰ GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2018). *Op. cit.*, págs. 289 a 331.

disponible para los particulares. Por ejemplo, la LCarr, en sus arts. 28 a 33, prevé la existencia de tres zonas: de dominio público, de afección y de servidumbre. Lo mismo sucede en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, en sus artículos 12 a 15.

En tercer lugar, los sistemas generales, que se definen por el artículo 187.2 de la Ley de Urbanismo de Aragón como «las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos al servicio de toda o gran parte de la población del municipio». Así pues, todas las grandes obras e infraestructuras, también tendrían cabida en el concepto de sistema general.

Debe mencionarse una especialidad en este tipo de aprovechamiento y es que existen dos casos principales en los que la Administración pública queda exenta de solicitar y obtener la licencia urbanística: las obras públicas de ordenación del territorio y las actuaciones urgentes o de excepcional interés público.

Por un lado, pese a que los actos de transformación del suelo por parte de los entes públicos están sujetos a licencia urbanística¹⁶¹, la jurisprudencia ha consolidado una excepción, y son las obras públicas de ordenación del territorio (STS de 29 de mayo de 1997 y 28 de septiembre de 2000). Esto se ha reflejado en la legislación sectorial, como en el art. 18 de la Ley de carreteras y en el art. 7.3 de la Ley del sector ferroviario, que establecen la ausencia de control municipal ordinario en las obras relativas a las carreteras y a las líneas ferroviarias estatales.

Hay que matizar que la STC 40/1998, de 19 de febrero, declaró que esta inexistencia de licencia no debe equipararse a la ausencia de control, ya que, además de poder impugnar la aprobación de proyectos sectoriales, debe asegurarse la participación municipal por el principio de autonomía local.

Por otro lado, el art. 180.2 TRLS 1976 y la disposición adicional décima del TRLSRU prevén que cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente podrá acordar que se remita al Ayuntamiento correspondiente el proyecto para que en el plazo de un mes se notifique su adecuación o disconformidad con el planeamiento vigente.

¹⁶¹ Artículo 180 LS'76.

El FJ 4 de la STC 56/1986, de 13 de mayo, defendió que «el Estado tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar al planeamiento existente. Sólo cuando esto no resulte posible y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia que exime de solicitar previamente la licencia municipal, sino no respetar el planeamiento establecido, cabrá apartarse de éste, y ordenar la iniciación del procedimiento de revisión o modificación del planeamiento previsto en el mismo artículo 180.2».

Añade el artículo que «en caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley».

Aclara la STS de 18 de septiembre de 1990, que esta decisión no equivale a una licencia, precisamente porque el proyecto no es conforme con el planeamiento y, a juicio de COSCULLUELA MONTANER¹⁶², supone la consideración de que existen intereses sectoriales que prevalecen sobre los urbanísticos locales. En cualquier caso, el Ayuntamiento tiene el derecho a acordar la suspensión de las obras si no están amparadas por el procedimiento legalmente establecido, salvo que afecten a la defensa nacional (art. 180.3 LS'76).

Por último en este apartado, debe arrojar luz sobre el concepto de utilidad pública e interés social. Por dar una primera aproximación, resulta acertada la definición otorgada por el artículo 26.2 LSRB, que habla de las actividades de interés general, que serán «todas aquellas actividades que, respetando las limitaciones de los usos que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, resulten de ubicación necesaria en el suelo rústico por su vinculación funcional directa».

¹⁶² COSCULLUELA MONTANER, Luis (2000). “El procedimiento excepcional de autorización urbanística de las obras de las entidades públicas”. En: SOSA WAGNER, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo III. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 3247.

En la doctrina encontramos opiniones diversas. Por un lado, autores como LÓPEZ RAMÓN¹⁶³ consideran que hay que huir del automatismo, realizando un análisis caso por caso de la utilidad pública y el interés social. Por otro lado, CARCELLER FERNÁNDEZ¹⁶⁴, resume los criterios jurisprudenciales y aclara que existen dos vías para la declaración de este interés: que lo atribuya la legislación específica o por declaración expresa de la autoridad urbanística mediante autorización.

También la jurisprudencia ha entrado a definir en cierta manera estos conceptos. Se partió de una interpretación amplia, como en la STS de 9 de junio de 1987, que consideró que una instalación de una planta de aglomerado asfáltico, es de interés social pues abarata los costes y genera puestos de trabajo. Después, se llega a una concepción más estricta convirtiéndolo en algo excepcional con la STS de 24 de junio de 1992, que estableció en su FJ 2 lo siguiente:

«En primer término, porque la utilidad pública o interés social que invoca la parte apelante en favor de su proyectada actividad industrial no presenta especial relevancia, habida cuenta que el número de puestos de trabajo previsto, según sus propias manifestaciones, es de diez trabajadores y ello a lo largo de un período de varios años, debiendo significarse que el referido supuesto legal en que se basa la petición de la autorización litigiosa es excepcional y, por ende, de interpretación restrictiva; como también, que similares instalaciones industriales podrían situarse en otros lugares idóneos, pero con menor degradación paisajística y ambiental de un paraje agreste que todos parecen mostrarse de acuerdo en calificar como de gran belleza natural; asimismo ha de ponerse de relieve que, en cualquier caso, no debe confundirse el interés general de los ciudadanos con el meramente económico y particular de la Empresa solicitante de la autorización, única que mantiene la presente apelación, al haber desistido la Generalidad de Cataluña aquietándose de la que también entabló en su día».

A partir de este momento, la jurisprudencia ha sido muy casuística y la interpretación general se caracteriza por ofrecer pautas de flexibilidad como válvula de escape frente a enumeraciones tasadas¹⁶⁵, de manera que se han autorizado centros de rehabilitación y

¹⁶³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2011). *Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, pág. 121 y ss.

¹⁶⁴ CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1992). *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 5ª Ed. Madrid: Montecorvo, pág. 345.

¹⁶⁵ PEMÁN GAVÍN, Juan María (1999). “El régimen jurídico del suelo no urbanizable en Cataluña”. En: *El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*. Barcelona: Cedecs, pág. 245.

reinserción social (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, en adelante STSJ, de Andalucía de 6 de septiembre de 2013), una quesería (STSJ Castilla y León de 31 de enero de 2001) o centros comerciales (STSJ de Asturias de 29 de mayo de 2003). No obstante, ha sido restrictiva en otros casos, por ejemplo a la hora de autorizar un núcleo zoológico de aves de presa (STS de 18 de julio de 1997) o una planta de preparado de hormigón (STSJ Andalucía de 14 de diciembre de 2015).

d) Especialidades autonómicas.

Hay ciertos usos o actividades, que pese a tener utilidad pública e interés social y poder ser autorizados en suelo rural por la autoridad urbanística por este motivo, la normativa autonómica ha decidido regularlos expresamente, evitando así tener que realizar un análisis de cada caso. Este hecho denota que ostentan una relevancia especial y por ello, es interesante tenerlos en cuenta y citarlos a modo ejemplificativo. En concreto, destacamos tres sectores: el energético, el recreativo y ciertos regímenes especiales.

Dentro del primer sector, el energético, se podrían incluir ciertas actividades extractivas, energías renovables o actividades mineras. Este tipo de usos se puede encontrar expresamente, por ejemplo, en la normativa valenciana, manchega y extremeña, entre otras. La Comunidad Valenciana recoge en el artículo 197.1, c) y d) de su ley, la «explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos, que se regularán mediante planes territoriales o urbanísticos adecuados y con capacidad para ordenar usos» y la «generación de energía renovable, en los términos que establezca la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico».

La ley de Castilla La Mancha, en su artículo 54.1, 3º, b) y c), recoge que «previa obtención de la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en esta ley y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba: actividades extractivas y mineras, equipamientos colectivos, actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios, que precisen emplazarse en el suelo rústico; proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO₂, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica».

En el artículo 67.4, d) de la Ley extremeña se prevé que «se consideran usos permitidos, los que expresamente determine el planeamiento de entre los siguientes, regulando sus condiciones de implantación, siempre que no precisen autorización o comunicación ambiental autonómica: producción de energías renovables, hasta 5 MW de potencia instalada, así como los usos que se determinen reglamentariamente vinculados a la economía verde y circular y que deban tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, que deberán ser debidamente acreditadas».

El sector que hemos denominado recreativo serían los usos destinados a actividades recreativas, deportivas, educativas, culturales y turísticas. Por ejemplo, se puede observar en las legislaciones de Cataluña, Madrid y Galicia, todas ellas especialmente turísticas.

La Ley catalana, en cuanto a turismo, en su artículo 47.6, e) a g) establece que «en suelo no urbanizable, sólo se pueden admitir como nuevas construcciones: las construcciones destinadas a la actividad de camping y al aparcamiento de caravanas, autocaravanas y remolques tienda autorizados por el plan de ordenación urbanística municipal, que exigen en todos los casos la tramitación previa de un plan especial urbanístico; las construcciones auxiliares destinadas a la actividad de turismo rural y las construcciones destinadas a la ampliación de los usos hoteleros autorizados en las construcciones a las que se refieren las letras a y b del apartado 3, que exigen la tramitación previa de un plan especial urbanístico».

La misma ley en el artículo 47.4, a) prevé que «el suelo no urbanizable puede ser objeto de actuaciones específicas para destinarlo a las actividades o los equipamientos de interés público que se tengan que emplazar en el medio rural. A este efecto, son de interés público: las actividades colectivas de carácter deportivo, cultural, de educación en el tiempo libre y de recreo que se desarrollen en el aire libre, con las obras e instalaciones mínimas e imprescindibles para el uso de que se trate».

En la Comunidad de Madrid, el artículo 29.3, c), e) y f) de su ley establece que «previa comprobación de la calificación urbanística, los Ayuntamientos podrán autorizar en los suelos rurales (...) por ser de interés público o social, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural las siguientes construcciones e instalaciones con los usos y actividades correspondiente: c) Las instalaciones de dominio y uso público destinadas al ejercicio de actividades científicas,

docentes y divulgativas relacionadas con los espacios naturales, incluyendo el alojamiento, si fuera preciso. e) Los establecimientos de turismo rural en edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas al efecto. f) La rehabilitación para su conservación, incluso con destino residencial y hostelero, de edificios de valor arquitectónico».

La Ley gallega, en su artículo 35.1, c), d), e) y o) prevé que serán usos admisibles en el suelo rústico: «actividades de ocio, tales como práctica de deportes organizados, acampada de un día y actividades comerciales ambulantes; campamentos de turismo e instalaciones de playa y actividades de carácter deportivo, sociocultural, recreativo y de baño, de carácter público o privado, de uso individual o colectivo, que se desarrollen al aire libre, con las obras e instalaciones imprescindibles para el uso de que se trate; actividades científicas, escolares y divulgativas y construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo que sean potenciadoras del medio donde se ubiquen».

Por último, el tercer sector, esto es, el de los regímenes especiales, se identifica con ciertas construcciones o asentamientos tradicionales típicos de ese territorio concreto. Se puede observar, por ejemplo, el caso catalán que en su artículo 47.3, a) hace referencia a las masías y casas rurales que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales, y el caso andaluz, que en su artículo 52.1, B), d) prevé que se podrán llevar a cabo segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones sean consecuencia de las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

IV. PROTECCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE.

Una vez estudiado el concepto del suelo no urbanizable y los posibles usos, es necesario saber qué protección le otorga el ordenamiento jurídico. Para ello, es necesario identificar «las instituciones que garantizan la efectividad de un régimen jurídico que plantea, como ningún otro, el aprovechamiento del territorio desde parámetros de sostenibilidad»¹⁶⁶. En el presente trabajo se van a estudiar tres posibilidades de protección: la prevención, que trata de evitar el daño mediante la corrección anticipada de las causas de la lesión; la restauración, que implica la supresión de las lesiones y adoptar medidas activas de mejora de las condiciones medioambientales y la punición, que busca castigar al causante de esos daños.

¹⁶⁶ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 221.

Es interesante la STC 199/1996, que en su FJ 3 y 4 hace referencia a estos tres tipos de protección, en relación con el medio ambiente, de manera que «el Derecho español, por su propio impulso y por el que le confieren las disposiciones del Derecho comunitario, ha desarrollado un importante corpus normativo para la protección del medio ambiente. Pero es de resaltar que tales normas establecen primordialmente medidas preventivas y correctoras de carácter administrativo, atendiendo a la complejidad de los problemas y a su alcance colectivo (...). En este sentido debemos señalar que el llamado Derecho penal del medio ambiente constituye la respuesta primaria o básica del ordenamiento jurídico a las más graves vulneraciones del equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio del importante papel que en este orden de cosas desempeña el Derecho administrativo sancionador».

1. PROTECCIÓN PREVENTIVA.

La protección preventiva cobra especial importancia en el suelo no urbanizable, ya que lo que se está tratando con el mismo es garantizar la estabilidad del entorno, de la naturaleza y, en general del medio ambiente. Este tipo de protección, se puede observar en cuatro ámbitos diferentes: en los elementos portadores de valores medioambientales, en las evaluaciones ambientales, en la reclasificación del suelo y en las restricciones a los fraccionamientos de la propiedad.

a) Elementos portadores de valores medioambientales.

No cabe duda de que el régimen jurídico del suelo no urbanizable está íntimamente relacionado con la protección de los valores medioambientales que el mismo ostenta. El Derecho ha otorgado una identidad propia, por su relevancia ecológica y cultural, a varios elementos, la mayoría ya mencionados a lo largo del trabajo y vendrían a ser el paisaje, los espacios naturales protegidos, las vías pecuarias y las zonas arqueológicas, entre otros.

Puesto que la extensión del trabajo es limitada, el presente apartado se va a ceñir, por ofrecer un ejemplo, a estudiar el régimen jurídico del paisaje, que quizá sea el elemento más difuso de todos los mencionados, lo que hace que sea más difícil concebirlo como concepto jurídico, por ello se ha optado por elegir el estudio de este elemento y no de otros.

El paisaje es definido por la Convención Europea del Paisaje firmada en Florencia el 20 de octubre de 2000¹⁶⁷, de manera que «designa cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones»¹⁶⁸. El Tribunal Constitucional habló sobre el paisaje, incluyéndolo dentro del concepto de medio ambiente del artículo 45 CE, en la STC 102/1995, de 26 de junio, cuyo FJ 6 dice lo siguiente:

«(...) el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o "rentas", los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo.

Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura».

Esta importancia del paisaje hace que se encuentre protegida por la legislación urbanística y por la sectorial. En primer lugar, el artículo 20.2 TRLSRU establece que

¹⁶⁷ En España: Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000.

¹⁶⁸ Definición que se repite en el artículo 3.26 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

«las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo (...), no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

La Ley no clara en qué circunstancias se rompe la armonía del paisaje, por lo que hay que acudir a la jurisprudencia. Por ejemplo, la falta de opacidad de los vallados o cerramientos (STS de 24 de octubre de 1990) favorece esta armonía, mientras que si se construye en las laderas de una colina en cuya cima hay un castillo (STS de 21 de noviembre de 2000), la armonía deja de existir.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su artículo 35 regula la figura de los paisajes protegidos que son «partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial. Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son la conservación de los valores singulares que los caracterizan y la preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada. En los Paisajes Protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales».

Por ejemplo, Aragón alberga cuatro paisajes protegidos: Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno, Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel, Paisaje Protegido de Fozes de Fago y Biniés y Paisaje Protegido de la Sierra de Santo Domingo¹⁶⁹; y Cantabria cuenta con su propia ley sobre el paisaje, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje.

En cuanto a la legislación sectorial, se pueden destacar los artículos 30.1.b) y 38 de la LC, que prohíben la publicidad mediante carteles o vallas, que perjudiquen su visión

¹⁶⁹ RED NATURAL DE ARAGÓN (2020). Paisajes protegidos de Aragón [recurso en línea]. Gobierno de Aragón. [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2020]. <http://www.rednaturaldearagon.com/paisajes-prottegidos-aragon/>

panorámica, así como la ejecución de construcciones u otros elementos que generen un abrupto cambio entre la ribera del mar y su entorno.

También el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, recoge dentro de las medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales la protección del paisaje (artículo 13.4, d)).

Por último, GÓMEZ ROSSI ofrece una síntesis de la protección otorgada al paisaje por las CCAA, en concreto la Comunidad Valenciana, donde se prevén normas como las siguientes: la prohibición de realizar construcciones que manifiesten características propias de las zonas urbanas; la colocación de anuncios, carteles o vallas publicitarias y la armonización de los nuevos edificios con las construcciones de carácter tradicional¹⁷⁰.

b) Evaluaciones ambientales.

Como ya se ha puesto de relieve a lo largo del trabajo, hay ciertos usos que se dan en el suelo no urbanizable que inciden negativamente en el medio ambiente, por lo que la evaluación de impacto ambiental será imprescindible, tal y como dice QUINTANA LÓPEZ¹⁷¹, para evitar los daños al medio ambiente. Esta técnica tiene su origen en la *National Environmental Policy Act* de 1969¹⁷², una ley norteamericana que promueve la mejora del medio ambiente mediante y que en España encuentra su lugar en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La idea de la que parte este sistema es que algunas actuaciones, bien sean públicas o bien privadas, que pueden ser lesivas para el medio ambiente, sean sometidas a un juicio administrativo, para concretar los riesgos de manera previa a la autorización de la actividad en cuestión¹⁷³.

En algunas ocasiones, como ya se ha comentado al exponer el régimen jurídico de Aragón en esta materia, la autorización especial para según qué usos prevista en la

¹⁷⁰ CANTO LÓPEZ, María Teresa (2007). *Op. cit.*, págs. 110 y 111.

¹⁷¹ QUINTANA LÓPEZ, Tomas (2002). *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Civitas, pág. 31.

¹⁷² SANZ RUBIALES, Íñigo (2000). "Las evaluaciones ambientales. Algunos aspectos de su régimen jurídico". En ROMANO VELASCO, Joaquín (coord.). *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental: Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Valladolid: Ámbito Ediciones, pág. 171.

¹⁷³ MARTÍN MATEO, Ramón (1991). *Tratado de Derecho ambiental*, Volumen I. Madrid: Trivium, pág. 303

normativa autonómica, no será necesaria si se somete a esta evaluación de impacto ambiental. Así se evitan duplicidades, aunque la STS de 27 de diciembre de 2002, defendió la compatibilidad de las autorizaciones urbanísticas en suelo no urbanizable con la evaluación de impacto ambiental.

En la Ley encontramos dos tipos de evaluación: la evaluación ambiental ordinaria (arts. 17 a 28) y la evaluación ambiental simplificada (arts. 29 a 32). La primera tiene carácter potestativo, siendo el promotor el que debe solicitar al órgano ambiental que elabore un documento de alcance del estudio de impacto ambiental, teniendo tres meses para realizarlo. La segunda no contempla esta opción y deberá presentarse una solicitud de inicio de evaluación ambiental simplificada. Si el órgano competente comprueba que no se incluye toda la información, requerirá al promotor para que subsane las faltas en plazo de diez días.

También son diferentes en contenido, ya que la ordinaria es mucho más exhaustiva que la simplificada. En cuanto al plazo, el órgano ambiental cuenta con cuatro meses prorrogables por dos más en el caso de la ordinaria y con tres meses para la simplificada. Por último, en ambos casos perderá su vigencia el informe si se publica en el Boletín Oficial del Estado o Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y no se autoriza el proyecto en un plazo de cuatro años desde su publicación.

El Anexo I de la Ley recoge los proyectos que deben ser sometidos a la evaluación ambiental ordinaria, de los que destacamos los siguientes: en el ámbito de la ganadería, las explotaciones con más de 40.000 plazas para gallinas, 55.000 plazas para pollos, 2.000 plazas para cerdos de engorde y 750 plazas para cerdas de cría; en la industria extractiva, los que superen una superficie de 25 Ha o la cantidad de producción sea superior a 500 toneladas diarias; en los proyectos de infraestructuras, las carreteras, los ferrocarriles o los puertos; en los proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua, las presas o trasvases y otros proyectos como las pistas de esquí o los parques temáticos.

El Anexo II de la Ley recoge los proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada, de los que destacamos los siguientes: en el grupo de agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, las forestaciones que sean superiores a 50 Ha y las instalaciones para la acuicultura intensiva que tenga una capacidad de producción superior a 500 toneladas al año; en el grupo de perforaciones, dragados y otras instalaciones mineras e

industriales, las perforaciones geotérmicas de más de 500 metros o para el almacenamiento de residuos nucleares.

También se recogen en el Anexo II ciertos proyectos que se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como las plantas de tratamiento de aguas residuales cuando puedan suponer transformaciones ecológicas negativas para el espacio.

Se puede observar que la mayoría de los usos que se han ido mencionando a lo largo del Apartado II del presente trabajo deberán ser sometidos a este tipo de evaluaciones, ya sea ordinaria o simplificada, puesto que se recogen en muchos casos de manera expresa en los Anexos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, además de en la ya mencionada legislación urbanística y sectorial, tanto estatal como autonómica.

c) Reclasificación del suelo.

El suelo se clasifica como urbano, urbanizable o no urbanizable en base a unas reglas y criterios, pero puede llegar un momento que las circunstancias del suelo cambien y el mismo deba adscribirse a otra clase de suelo. Este fenómeno se denomina reclasificación del suelo y forma parte del régimen de protección preventiva porque permite aplicar a un suelo que en principio era urbanizable el régimen jurídico del suelo no urbanizable.

La reclasificación puede llevarse a cabo por planes de ordenación del territorio. El artículo 154 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, distingue entre dos figuras diferentes: la revisión y la modificación del Plan.

JORDANO FRAGA aclara que «la revisión del Plan supone la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas (...) que incidan sustancialmente sobre la ordenación. Suele afirmarse que la revisión supone una recuperación de la potestad para aprobar planes que permite a la Administración actuar el *ius variandi* con mayor energía y rotundidad»

Continúa diciendo que la modificación del plan «es una categoría residual, es lo que no es revisión, son alteraciones del plan aun cuando dicha alteración conlleve cambios

aislados en la clasificación o calificación del suelo o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan General»¹⁷⁴.

En este contexto, se observan en tensión dos bienes jurídicos, por un lado la seguridad jurídica y por otro, la flexibilidad. Por ello, existen ciertos límites procedimentales y formales a la hora de ejercer esta potestad, como el artículo 22.7 TRLSRU que prevé que «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente».

Este artículo debe ponerse en relación con la Disposición Adicional 4 TRLSRU que prevé que si en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial»¹⁷⁵.

Por otro lado, el artículo 70 ter, apartado 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local prevé que «cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia».

También es interesante la prohibición de reclasificación del suelo de superficies incendiadas, que «persiguen evitar la generación de intereses económicos vinculados al

¹⁷⁴ JORDANO FRAGA, Jesús (2009). *Op. cit.*, pág. 146.

¹⁷⁵ Ambos artículos para la doctrina resultan criticables y dudosamente constitucionales, pues se trata de una supletoriedad por omisión, siendo el Estado incompetente en esta materia. Fuente: JORDANO FRAGA, Jesús (2009). *Op. cit.*, pág. 170.

incendio, como puede ser la creación de suelo agrícola, de pastos o suelo urbanizable»¹⁷⁶. El artículo 50 de la Ley de Montes obliga a que los terrenos incendiados permanezcan en suelo rural durante al menos treinta años¹⁷⁷, aunque las CCAA pueden acordar excepciones si antes del incendio el cambio de uso estuviera previsto en algún instrumento de planeamiento o una directriz de política agroforestal¹⁷⁸.

Respecto a la reclasificación de un suelo urbano o urbanizable a no urbanizable es interesante acudir a la jurisprudencia, ya que es una materia muy casuística. Por ejemplo, la STS de 20 de diciembre de 2001 acepta que unos terrenos pasen de tener la condición de suelo de reserva urbana a suelo no urbanizable por la inminente construcción de una depuradora en sus inmediaciones y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 3 de noviembre de 2004 consideró que la reclasificación estaba justificada por la situación física del sector, perjudicado por la existencia de infraestructuras.

Por último, cabe destacar que la reclasificación o desclasificación del suelo a no urbanizable se enfrenta a dos problemas principales: primero, al carácter reglado del suelo urbano (FJ 3 de la STS de 19 de mayo de 2004) y segundo, en la posibilidad de que la Administración deba indemnizar a los propietarios afectados por la modificación del planeamiento en virtud del artículo 48 TRLSRU (FJ 47 de la STC 164/2001).

d) Restricciones a los fraccionamientos de la propiedad.

El fraccionamiento del suelo no urbanizable no puede ejercerse sin ninguna clase de limitación, ya que debe asegurarse que las nuevas parcelas resultantes vayan a destinarse a un uso propio u autorizable pese a ser ajeno. Las restricciones a los fraccionamientos de la propiedad se basan, principalmente, en la prohibición de parcelaciones urbanísticas y en la regulación de unidades mínimas de cultivo.

¹⁷⁶ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002). *Op. cit.*, pág. 80.

¹⁷⁷ LÓPEZ RAMÓN considera que estas prohibiciones resultan «excesivamente rígidas, pareciendo más sensato establecer una prohibición pero con reserva de autorización por la Administración forestal». Fuente: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002). *Op. cit.*, pág. 80.

¹⁷⁸ Este régimen se completa con la Disposición Adicional 6ª TRLSRU: «Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas. La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la Propiedad esta circunstancia, que será inscribible conforme a lo dispuesto por la legislación hipotecaria. Será título para la inscripción la certificación emitida por la Administración forestal, que contendrá los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate y se presentará acompañada del plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada».

En primer lugar, las parcelaciones urbanísticas podrían definirse como «un acto jurídico consistente en el fraccionamiento de la propiedad al que se adiciona un rasgo que lo identifica. Ese rasgo definitorio será la actividad urbanizadora o edificatoria, que provoca un riesgo de constitución de núcleo de población y la hace incompatible con el régimen del suelo no urbanizable»¹⁷⁹. El Tribunal Supremo en la STS de 24 de diciembre de 1990 aclaró el concepto de parcelación urbanística de la siguiente manera:

«Se hace preciso recordar que la parcelación es una operación técnica de división del suelo que como ejercicio del derecho de propiedad es lícita con arreglo a las normas de Derecho común, pero cuando con estas operaciones de división de finca se puede dar lugar a constituir un núcleo de población, como aquí sucede, la parcelación recibe la calificación de urbanística, definida por la jurisprudencia como "operación técnico jurídica sujeta a intervención administrativa", que obliga, además, a otros requisitos a que los Notarios y Registradores de la Propiedad exijan "... para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento". Una parcelación urbanística es ilegal si contraría lo establecido en el plan, programa o norma urbanística que le sea de aplicación o cuando infringe lo dispuesto en el art. 96 de la Ley del Suelo».

En el actual TRLSRU la única referencia a esta figura que puede observarse, se encuentra en el artículo 16, que prevé que en el suelo rural «quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza».

La norma urbanística aragonesa sí que cuenta con un régimen más completo. El artículo 28.3 establece que «en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones que den lugar a núcleos de población conforme a la definición del artículo 242.2, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra del régimen de las unidades mínimas de cultivo o de lo dispuesto en la legislación forestal, agraria o de similar naturaleza, salvo cuando se trate de concentrar propiedades colindantes o resulte indispensable para lograr la adecuada protección del patrimonio cultural aragonés».

¹⁷⁹ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 260.

El artículo 241 diferencia entre las parcelaciones rústicas, que será «toda división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, siempre que tenga una finalidad exclusivamente vinculada a la explotación agraria de la tierra» y las parcelaciones urbanísticas, que será «toda división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, cuando tenga por finalidad permitir o facilitar la realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo sometidos a licencia urbanística».

El artículo 242 establece que «se considera ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en esta Ley y en el planeamiento urbanístico, especialmente cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población. En defecto de caracterización más estricta en el planeamiento, se considera núcleo de población la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes».

Por tanto, entendemos que en suelo no urbanizable no podrán darse parcelaciones urbanísticas pero sí rústicas y estarán sometidas a la exigencia de la declaración previa de la innecesariedad de licencia, quedando exceptuadas de tal declaración las operaciones realizadas en los procedimientos de concentración parcelaria, en virtud del artículo 245.

En segundo lugar, las unidades mínimas de cultivo encuentran su fundamento también en el artículo 16 TRLSRU, cuando establece que no puede ir en contra de lo dispuesto en la legislación agraria. La unidad mínima de cultivo es «la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona» (artículo 23.1 Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias).

El artículo 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, prevé que «la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas. La partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 1 de este artículo». El artículo 25 recoge una serie de excepciones, el artículo 26

prevé la inscripción de las unidades mínimas de cultivo en el Registro de la Propiedad y el artículo 27 regula el derecho de retracto.

Por último, debe mencionarse en este punto la Orden de 27 de mayo de 1958 por la que se fija la superficie de la unidad mínima de cultivo para cada uno de los términos municipales de las distintas provincias españolas. Existe un debate jurisprudencial ya que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, deroga expresamente la Ley de 17 de julio de 1958 y la orden desarrolla la misma, pero la doctrina entiende que si se deroga la orden «se vulneraría el principio general de conservación de las normas, además de generarse un vacío normativo que determinaría la imposibilidad de aplicar lo dispuesto en otros preceptos»¹⁸⁰.

2. PROTECCIÓN RESTAURADORA.

La protección restauradora entra en juego una vez que la protección preventiva o bien, no se aplicó o bien, no funcionó porque el daño se ha producido. Ante esta situación existen dos posibilidades: las acciones reparadoras del daño en sí, restaurando el orden jurídico alterado y las acciones que reorientan el aprovechamiento de los terrenos, la llamada restauración creativa.

a) Restauración de la legalidad urbanística.

El restablecimiento de la legalidad urbanística encuentra su fundamento en el artículo 184 LS'76, que establece lo siguiente:

«Cuando los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo ciento setenta y ocho se efectuasen sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, el Alcalde o el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos. (...) En el plazo de dos meses contados desde la notificación de la suspensión, el interesado habrá de solicitar la oportuna licencia o, en su caso, ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución. Transcurrido dicho plazo sin haberse instado la expresada licencia, o sin haberse ajustado las obras a las condiciones señaladas, el Ayuntamiento acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir

¹⁸⁰ ROSELLÓ VILA, Andrea (2016). *Las unidades mínimas de cultivo* [artículo en línea]. Administración Pública. [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2019]. <https://www.administracionpublica.com/las-unidades-minimas-de-cultivo/>

definitivamente los usos a los que diera lugar. De igual manera procederá si la licencia fuere denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las ordenanzas. Si el Ayuntamiento no procediera a la demolición en el plazo (...) el Alcalde o el Gobernador Civil dispondrá directamente dicha demolición, a costa asimismo del interesado».

Esto es, la posibilidad de llevar a cabo la protección de la legalidad urbanística se activará cuando se realice una obra, o como veremos una actividad, bien sin licencia, bien sin ajustarse a los términos de la licencia o en virtud de una licencia ilegal.

Nada dice el TRLSRU al respecto, pero sí el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, Reglamento de Disciplina Urbanística), que dedica su Título II a esta materia, desde el artículo 29 al 50.

Las normativas autonómicas también regulan esta materia, por ejemplo, la normativa aragonesa dedica los artículos 268 a 276 a esta materia, correspondientes al Capítulo II del Título VI. Esta normativa diferencia entre las obras y usos en ejecución y las obras terminadas. En concreto, entra a regular los siguientes aspectos: la ejecución forzosa, la suspensión tanto de licencias como de suministros, las competencias autonómicas y comarcales en esta materia, la figura de la revisión, la inscripción registral de estos actos, así como la posible sujeción a otros regímenes.

A nivel autonómico, también es interesante el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, de la Comunidad Autónoma catalana, que prevé un régimen mucho más completo, que cuenta con una Sección dedicada a las licencias urbanísticas en suelo no urbanizable en los artículos 46 a 64.

Canarias también cuenta con el reciente Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, que al igual que el catalán, prevé en los artículos 27 a 29 un régimen específico para el otorgamiento de licencias en suelo rústico.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en múltiples ocasiones en materia de protección de la legalidad urbanística. En la STS de 31 de enero de 1995 estableció en su FJ 2 que «la medida de restauración del Orden urbanístico alterado es de naturaleza real

y no personal». Aclara también que una infracción urbanística «comprende la imposición de sanciones pecuniarias, la restauración del Orden urbanístico vulnerado y la indemnización de daños y perjuicios». Esto es, el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad debe considerarse inexcusable, sin que pueda excluirse por haberse impuesto sanciones y debe ser soportado por el propietario del inmueble.

Este razonamiento se ha mantenido en sentencias recientes, incluso a nivel autonómico, como en la STSJ de Madrid, de 1 de marzo de 2017. Es interesante la STS de 17 de septiembre de 2012, en su FJ 5, realiza una síntesis de la jurisprudencia, de la que destacamos lo siguiente:

«Forma parte del acervo del Derecho urbanístico español la diferenciación, en sede de disciplina urbanística, entre los llamados expedientes de reposición o restauración de la legalidad urbanística y los expedientes sancionadores que se incoan como consecuencia de la infracción urbanística cometida. Por decirlo en palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 4 de noviembre de 2011 (recurso de casación 6288/2008): "es sabido que la infracción de la legalidad urbanística desencadena dos mecanismos de respuesta: de un lado, el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, dirigido a la simple restauración de la legalidad vulnerada; de otra parte, el procedimiento sancionador, dirigido a sancionar a los sujetos responsables por la infracción cometida. La coercibilidad de la norma urbanística se desdobra así en estos dos mecanismos conectados entre sí y compatibles».

Hay otros pronunciamientos jurisprudenciales interesantes, como la STS de 28 de febrero de 2003, que autorizó la demolición de un edificio que excede lo autorizado, puesto que el planeamiento solo permitía casetas y no era posible la legalización de las obras. La STS de 8 de mayo de 2001 argumentó que, pese a que la demolición debe ser excepcional, debe adoptarse cuando el ordenamiento jurídico la impone, ya que no se vulnera el principio de proporcionalidad.

Como dato, llama la atención el caso de un Hotel de las Palmas de Gran Canaria, que estaba construido en una servidumbre de tránsito de las previstas en la LC, ya que era dominio público marítimo. La STS de 5 de julio de 2010, confirmó la STSJ de Canarias de 16 de diciembre de 2005, que ordenó la demolición del mismo y a día de hoy, diez

años después, todavía no ha sido derribado, por lo que podría ponerse en tela de juicio la utilidad de esta figura¹⁸¹.

El Tribunal Supremo además, aclaró que las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística son exigibles frente a cualquier persona física o jurídica que sea el propietario actual de la edificación que incurre en la ilegalidad, puesto que en supuestos de transmisión de fincas el nuevo adquirente se subroga en los deberes y cargas urbanísticas que recayeran sobre los terrenos, de manera que no es posible dictar una orden de demolición contra el propietario anterior, sino que la orden de demolición va unida al inmueble y a su propietario actual (STS de 27 de septiembre de 2013).

En este sentido, el Alto Tribunal asentó en la STS de 26 de septiembre de 2006 que el hecho de que los propietarios de un inmueble que tengan condición de terceros adquirentes de buena fe no supone razón suficiente para impedir la ejecución de la demolición del inmueble de su propiedad por no ajustarse a la legalidad urbanística.

Esto es debido a que la fe pública registral y el acceso a sus derechos dominicales al Registro de la Propiedad, no subsanan el incumplimiento del ordenamiento urbanístico y, puesto que se subrogan en los deberes del constructor o propietario inicial, cualquier prueba tendente a demostrar la buena fe con su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad carece de relevancia en cualquier incidente que pretenda sustanciarse en contra de la ejecución de una sentencia de restauración de la legalidad urbanística.

Por último, cabe destacar también, en materia de protección ambiental, la STS de 4 de julio de 1995, que prevé que también se puede imponer la obligación de restaurar la legalidad en caso de actividades no autorizadas por ser nocivas, llevando a cabo la clausura del lugar en caso de que no se dé esta restauración, por lo que no solo se aplica a construcciones irregulares, sino también a actividades. En concreto, su FJ 2 dice que:

«Ni el transcurso del tiempo, ni el pago de los correspondientes tributos, ni la tolerancia municipal pueden implicar acto tácito de otorgamiento de licencia, y asimismo que la actividad ejercida sin licencia se conceptúa clandestina y como una situación irregular de duración indefinida que no legitima el transcurso del

¹⁸¹ Fuente: SUÁREZ, Iván (2020). *Diez años para cumplir la sentencia del Supremo que ordena demoler parte de un hotel emblemático en primera línea de playa en Gran Canaria*. [artículo en línea]. El Diario. [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020]. https://www.eldiario.es/canariasahora/tribunales/diez-anos-cumplir-sentencia-supremo-ordena-demoler-parte-hotel-emblematico-primera-linea-playa-gran-canaria_1_6187543.html Disponible en: ANEXO I: NOTICIAS.

tiempo, y que su cese puede ser acordado por la autoridad municipal en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que se trata justifica que esta intervención de control se ejerza, no solo en fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada esta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con estas modificaciones.

En relación con todo ello, se estima bien aplicado el artículo 30.1 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, ya que en el mismo se preceptúa que tras la recepción de la instancia y la documentación, se podrá adoptar la resolución de denegación expresa y motivada de la licencia por razones de competencia municipal basadas en los planes de ordenación urbana, y comoquiera que en este supuesto, la actividad enjuiciada suponía la legalización del edificio construido, ello lo hacía incluíble en los supuestos contemplados en los artículos 120 en relación con el 118 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y artículo 27 de la entonces vigente Ley del Suelo de 1.976».

En este sentido, ESTEVE PARDO considera que la obligación de restauración del artículo 45.3 CE¹⁸² debe desvincularse del resarcimiento de patrimonios concretos, afirmación que inspira la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. Además, el principio de precaución sirve como base para adoptar medidas excepcionales, siempre proporcionales y de duración limitada, como la suspensión de una actividad por un riesgo grave para el medio ambiente¹⁸³.

b) Restauración creativa.

Además de la restauración «clásica», debe tenerse en cuenta, y más en el contexto de protección del medio rural, la naturaleza y el medio ambiente, la restauración creativa que puede llevarse a cabo en suelos dañados. Máximo exponente de este tipo de acción reparadora son los «corredores verdes» o *greenways*.

¹⁸² «Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

¹⁸³ ESTEVE PARDO, José (2017). *Derecho del medio ambiente*, 4ª Ed. Madrid: Marcial Pons, págs. 59 a 64 y 71 a 74.

Los corredores verdes son «porciones de tierra que contienen elementos lineales que son planeados, diseñados y gestionados para múltiples propósitos incluyendo ecológicos, recreacionales, culturales, estéticos u otros propósitos compatibles con el concepto de uso de suelo sostenible»¹⁸⁴.

Existen cuatro ideas principales dentro de esta definición. En primer lugar, los corredores verdes están basados en las características y oportunidades inherentes a un sistema lineal, que ofrece ventajas en términos de transporte. En segundo lugar, tratan de convivir en el paisaje, de manera que tratan de unir las ventajas de ambos. En tercer lugar, es un espacio multifuncional, que puede compatibilizar diferentes usos. Por último, la estrategia de los *greenways* se basa en el desarrollo sostenible, de manera que se compagina el desarrollo económico con la protección de la naturaleza¹⁸⁵.

AHERN piensa que los corredores verdes deberían ser considerados como un complemento más a la hora de entender el paisaje y el planeamiento y no como un reemplazo y de hecho, en algunos casos así sucede. No obstante, en el tema que nos atañe, nos interesan los casos en los que se parte de una situación de degradación medioambiental, causada por el desarrollo de la sociedad.

En este contexto, hay autores que han definido el concepto de «Infraestructura Verde» (en adelante, IV), aclarando que «inicialmente, las IV surgen estrechamente ligadas al concepto de red ecológica. Sin embargo, el concepto de IV supone un nivel de abstracción superior con respecto al de red ecológica, al identificarse como una red ecológica holística, que tiene también en consideración la dimensión urbana y humana de los procesos ecológicos, que, por tanto, va más allá de la mera idea de conectividad ecológica y del paisaje y en la que confluye el paradigma del *greenway design* en los espacios urbanos»¹⁸⁶.

AMUNDSEN, ALLEN y HOELLEN, del grupo de investigación del *Green Infrastructure Working Group* definieron las IV como «un sistema de áreas naturales al aire libre interconectadas que conservan los valores del ecosistema, ayudan a mantener

¹⁸⁴ Traducción propia, definición original: «Greenways are networks of land containing linear elements that are planned, designed and managed for multiple purposes including ecological, recreational, cultural, aesthetic, or other purposes compatible with the concept of sustainable land use». Fuente: AHERN, Jack (1995). «Greenways as a planning strategy». En: *Landscape and Urban Planning*, nº 33, pág. 134.

¹⁸⁵ AHERN, Jack (1995). *Op. cit.*, pág. 134.

¹⁸⁶ RODRÍGUEZ ESPINOSA, Víctor Manuel; AGUILERA BENAVENTE, Francisco (2016). «¿Infraestructuras verdes en la planificación territorial española?». En: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, nº 189, pág. 401.

limpio el aire y el agua y que proporcionan beneficios tanto a la población como a la fauna silvestre»¹⁸⁷.

La Comisión Europea también otorgó una definición y las describe como «una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos»¹⁸⁸. La Comisión afirma que las IV tienen beneficios medioambientales y señala varios ejemplos, por ejemplo, utilizar plantas en lugar de aire acondicionado.

A nivel autonómico y local, pueden encontrarse figuras de planificación relacionadas con las IV en planes territoriales, por ejemplo, el Sistema Subregional de Parques y Corredores Verdes de Valladolid que «tiene como objeto valorizar el paisaje, conjugando los intereses culturales, ecológicos, recreativos y económicos que la naturaleza ofrece en una región urbanizada»¹⁸⁹. Está formado por lugares de cierto tamaño que puedan ser conectados, como parques metropolitanos, áreas recreativas, vías pecuarias, caminos rurales, sendas de los canales y acequias.

En España el ejemplo más relevante es el de antiguas vías ferroviarias abandonadas, que se concreta en el proyecto financiado por el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y coordinado por la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (en adelante, FFE), que constituye una marca registrada: «Vías Verdes». La FFE define este proyecto a la perfección en su folleto informativo, del que exponemos el siguiente extracto:

«Las Vías Verdes son antiguos trazados de ferrocarril en desuso reutilizados como itinerarios no motorizados para ser recorridos a pie y en bicicleta. En España existían en 1993 más de 7.600 km de líneas ferroviarias sin servicio, de los cuales más de 2.600 km han sido convertidos en 123 Vías Verdes repartidas por toda España, y esta cifra se sigue incrementando día a día. Estas infraestructuras constituyen un medio atractivo y sostenible para que los ciudadanos disfruten de nuestro entorno natural y de un rico patrimonio ferroviario. El concepto de “Vía Verde” comprende no sólo el acondicionamiento

¹⁸⁷ Traducción propia, definición original: «"green infrastructure" is an interconnected system of natural areas and open space that conserves ecosystem values, helps sustain clean air and water, and provides benefits to people and wildlife». Fuente: AMUDSEN, Ole; ALLEN, Will; HOELLEN, Kris (2009). “Green Infrastructure Planning: Recent Advances and Applications”. En: *PAS Memo*, pág. 1.

¹⁸⁸ COMISIÓN EUROPEA (2014). *Construir una infraestructura verde para Europa*. Bruselas, pág. 7.

¹⁸⁹ RODRÍGUEZ ESPINOSA, Víctor Manuel; AGUILERA BENAVENTE, Francisco (2016). *Op. cit.*, pág. 406

del trazado ferroviario, sino también la rehabilitación de más de 100 antiguas estaciones para la instalación de servicios y equipamientos complementarios, como restauración, alojamiento, alquiler de bicicletas, centros de información, etc. Contribuyen a la puesta en marcha de Vías Verdes los programas de creación de empleo, planes y productos de desarrollo local y de turismo activo»¹⁹⁰.

Este Programa ha sido ampliamente reconocido con numerosos premios a nivel internacional, por ejemplo, el Premio Internacional de Buenas Prácticas del Programa Hábitat de la ONU en 2000, el Premio al Turismo Sostenible de la World Travel Market en 2002, el Premio Ulysses de la Organización Mundial del Turismo en 2009 y el Premio de Turismo Responsabile Italiano e Turismo Cultura e UNESCO, 2011, entre otros.

Unas de las primeras en inaugurarse, en agosto y septiembre de 2013, se encuentran en Aragón, y son la Vía Verde Tarazonica y la Vía Verde Ojos Negros II. Esta última, situada en la provincia de Teruel, por donde marchaba el ferrocarril minero de Sierra Menera, cuenta con 92 Kilómetros (en adelante, Km.), y con nueve espacios naturales protegidos¹⁹¹. La última inauguración ha sido la Vía Verde del Salnés en Pontevedra, sobre la línea de ferrocarril Pontevedra-Santiago, en septiembre de 2020, que cuenta con 9,2 Km¹⁹².

Estas Vías Verdes tuvieron su reconocimiento a nivel estatal con una Proposición no de Ley en el Congreso de los Diputados el 4 de marzo de 2010, en el que se relata la historia e importancia de las mismas y termina de instando al Gobierno a:

«Impulsar y promover todas las iniciativas dirigidas al desarrollo de nuevas Vías Verdes y a la mejora y promoción de las ya existentes; consignar en los Presupuestos Generales del Estado una partida presupuestaria concreta para financiar las actuaciones que se programen anualmente; elaborar una reglamentación específica con el rango legislativo oportuno que permita dotar de respaldo jurídico a la calificación de “Vía Verde”, restringiéndola a los itinerarios que discurren sobre antiguos trazados ferroviarios, y a las actuaciones necesarias

¹⁹⁰ VÍAS VERDES (2018). *¿Qué son las vías verdes?* [recurso en línea]. Vías Verdes. [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020]. https://www.viasverdes.com/pdf/Folleto_VV_2018.pdf

¹⁹¹ FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES (2020). *Itinerarios de las Vías Verdes* [recurso online]. FFE. [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020]. <https://www.ffe.es/viasverdes/itinerarios.asp>

¹⁹² VÍAS VERDES (2020). *Inaugurada la Vía Verde del Salnés en Pontevedra* [artículo en línea]. Vías Verdes. [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020]. <http://viasverdes.com/noticias/noticia.asp?id=967&cat=no01>. Folleto disponible en: **ANEXO V: FOLLETO VÍAS VERDES.**

para su adecuación y puesta en funcionamiento y promover Acuerdos con otras administraciones, y conveniar con CCAA y Entes Locales el marco por el cual el Ministerio de Fomento, a través de Feve y Adif, pondrá a disposición de este programa los terrenos y edificios fuera de uso ferroviario»¹⁹³.

De manera más reciente, en 2017, el Parlamento Andalúz también aprobó una Proposición no de Ley relativa a impulso y fomento de las vías verdes de Andalucía¹⁹⁴, en términos similares a los de la proposición estatal, instando a promover acuerdos entre las Administraciones y a promover el desarrollo de nuevas vías verdes y mejora de las ya existentes en el territorio andalúz.

A nivel autonómico debe mencionarse también la Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de La Red de Itinerarios Verdes de La Rioja, que define la Red de Itinerarios Verdes de la Rioja en su artículo 1 como «el conjunto de infraestructuras de comunicación de trazado continuo destinadas al tráfico no motorizado; proyectadas, acondicionadas o construidas para uso público con fines de promoción del ocio accesible en la naturaleza, del deporte seguro, culturales y de protección del medio ambiente y que sean declaradas como rutas o vías verdes». Las vías verdes son las que discurren por «antiguas vías de comunicación autónomas fuera de uso» y las rutas verdes las que sean trazados distintos a los de las vías verdes.

3. PROTECCIÓN PUNITIVA.

La protección punitiva, esto es, el castigo, entra en juego a la vez que la restauración, una vez que la protección preventiva ha fallado y el daño se ha producido. Debemos recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 31 de enero de 1995, por ejemplo), que afirma que tanto la reparación del daño como la imposición de una sanción, forman parte de las consecuencias de la comisión de una infracción.

En este punto se va a estudiar la respuesta del derecho penal, teniendo en cuenta delitos urbanísticos y medio ambientales, pero también la del derecho administrativo, mediante el régimen sancionador estatal y autonómico, ante infracciones, de nuevo, urbanísticas y medioambientales.

¹⁹³ “161/001566, Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Socialista, relativa a las Vías Verdes a la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca”. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (16 de marzo de 2010), páginas 23 – 24.

¹⁹⁴ “10-17/PNLC-000137, Proposición no de ley relativa al impulso y fomento de las vías verdes de Andalucía”. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (5 de mayo de 2017), páginas 24 – 27.

a) Delitos.

Desde el Derecho penal, se pueden encontrar regulados en el Título XVI del Cp. «los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente». Se va a comenzar por el estudio de los delitos urbanísticos y después se tratarán, de manera más breve, los delitos medioambientales.

El bien jurídico protegido en los delitos urbanísticos ha sido objeto de debate para la doctrina. LÓPEZ RAMÓN¹⁹⁵, piensa que es la legalidad de la actividad urbanística; BLANCO LOZANO¹⁹⁶, cree que es el urbanismo entendido como «calidad de vida en relación con el hábitat territorial» y MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ¹⁹⁷, afirma que es el uso racional del suelo. Jurisprudencialmente se ha considerado que con la tipificación de estas conductas se protegen intereses colectivos que cuando se lesionan perjudican a toda la sociedad¹⁹⁸.

Se observan dos delitos urbanísticos, el primero en el artículo 319.1 Cp., que castiga a «los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección». Debe incidirse en dos aspectos: los sujetos del delito y la actividad reprochada penalmente.

Los sujetos que se prevén en el artículo se encuentran regulados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE'99) y serán el

¹⁹⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1997). “Aspectos administrativos de los delitos urbanísticos”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 151, pág. 54.

¹⁹⁶ BLANCO LOZANO, Carlos (2001). *El delito urbanístico*. Madrid: Montecorvo, pág. 34.

¹⁹⁷ MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos (2004). “Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente”. En: VIVES ANTÓN, Tomás Salvador (dir.). *Derecho penal, parte especial*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 728.

¹⁹⁸ FJ 2 SAP de Alicante de 9 de febrero de 2005: «Con el citado precepto se trata de proteger un bien jurídico comunitario, de los llamados "intereses difusos" llamado así por no tener un titular concreto, sino que su lesión perjudica, en mayor o menor medida a toda la colectividad; su inclusión en el ámbito penal se inscribe en el fenómeno general de incorporación a la protección penal de intereses supraindividuales o colectivos en los que se pone de manifiesto la necesidad de la intervención de los poderes públicos para la tutela de estos intereses sociales, todo ello, en congruencia de los principio rectores en esta materia de nuestra Constitución».

promotor¹⁹⁹, el constructor²⁰⁰ y el técnico director, que entendemos que será tanto el director de obra²⁰¹, como el director de la ejecución de la obra²⁰², así pues, quedan exentos de responsabilidad el proyectista, entidades y laboratorios de control de calidad, suministradores de productos y propietarios no promotores.

La actividad debe materializarse en «obras de urbanización, construcción o edificación», por lo que deja fuera actuaciones urbanísticas que no se materialicen en obras, salvo supuestos que puedan considerarse como cooperación necesaria o complicidad para llevar a cabo las obras.

También el precepto «no urbanizables» plantea tres problemas: primero, si se refiere a licencias y autorizaciones propiamente urbanísticas o si comprende también otras que puedan ser necesarias en virtud de la legislación administrativa; segundo, por la posible implicación de actos administrativos en el tipo penal, puesto que las obras pueden contar con autorización ilegal y, tercero, por el posible contraste entre las calificaciones penales, administrativas y contencioso-administrativas de unas obras como no urbanizables²⁰³.

El artículo 319.2 Cp. castiga a «los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable». Coincide en los sujetos y en la actividad del artículo 319.1, pero comentando una especificidad: que se de en el suelo no urbanizable.

En relación con lo expuesto, BARREDA BARBERÁ considera que «puede cuestionarse que las conductas delictivas definidas por el número 1 del artículo 319 tengan como escenario el suelo no urbanizable, ya que el número 2 se refiere expresamente a ese ámbito. Pese a ello, la respuesta ha de ser afirmativa, puesto que el

¹⁹⁹ «Cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título» (art. 9.1 LOE'99).

²⁰⁰ «Agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato» (art. 11 LOE'99).

²⁰¹ «Agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto» (art. 12 LOE'99).

²⁰² «Agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado» (art. 13 LOE'99).

²⁰³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2017). *Apuntes de Derecho Ambiental y Urbanístico*. Zaragoza: Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, págs. 162 y 163.

artículo 319.1 alude a terrenos que sean objeto de especial protección, cuya conexión con el suelo no urbanizable es más que evidente»²⁰⁴.

También importante es el hecho de que deben respetarse los principios de intervención mínima y de proporcionalidad, exigiendo que la respuesta penal solo se dé en casos de especial gravedad en los que se vulnere el bien jurídico protegido. En este sentido el FJ 4 de la ATC 395/2004 considera que el artículo 319.2 no vulnera estos principios puesto que:

«Constitucionalmente resulta viable que las normas dictadas por las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias operen como complemento válido de las leyes penales en blanco, siendo lo relevante que, como ya se ha dicho, la edificación sea no autorizable y en suelo no urbanizable. En ese sentido, el tipo penal cuestionado también está dando cumplimiento al canon constitucional sobre las normas penales en blanco, ya que se ajusta a los postulados constitucionales de la utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas leyes penales en blanco, dado que se cumplen los requisitos de que el reenvío normativo esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición; y sea satisfecha la exigencia de certeza».

El artículo 319.3 prevé que los jueces o tribunales «podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada». Este precepto también ha sido objeto de debate, pues hay parte de la doctrina²⁰⁵ que piensan que no le corresponde al ámbito penal ordenar la demolición, sino al administrativo, afirmación que ha sido amparada por la jurisprudencia²⁰⁶. No obstante, debe recordarse que, en caso de que una acción esté tipificada como delito y como infracción urbanística, prevalecerá el castigo impuesto por el ámbito penal para no infringir el principio *non bis in ídem*²⁰⁷.

²⁰⁴ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 279.

²⁰⁵ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 282.

²⁰⁶ FJ 3 SAP de Ciudad Real 819/2004, de 9 de noviembre, recurso núm. 103/2003: «Ciertamente podría pensarse que resulta incoherente declarar que la obra realizada es ilegal y constitutiva de la infracción penal del art. 319 y luego no adoptar las medidas oportunas para eliminar tal ilegalidad, pero la incoherencia no resulta tal cuando esas posibilidades de demolición las sigue manteniendo la administración, una vez resuelta la cuestión penal atinente al caso. Las mayores posibilidades de la administración en este campo, incluso en orden a la ejecución material de la posible demolición, hace aconsejable dejar que sea en ese ámbito administrativo donde, en su caso, se acuerde, dando coherencia a las propias normas urbanísticas del municipio».

²⁰⁷ FJ 9 STC 2/2003, de 16 de enero.

El segundo delito se recoge en el artículo 320 Cp. que sanciona la prevaricación, de concreto, se castiga a «la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio» y a los que hayan «resuelto o votado a favor» de las conductas mencionadas, «a sabiendas de su injusticia».

La actividad sancionable recogida en este artículo es insuficiente, a juicio de MUÑOZ CONDE, puesto que «sigue sin incluirse en el tipo la conducta del funcionario que emite informe desfavorable respecto a la concesión de una licencia siendo ésta procedente. Tampoco deja de resultar llamativo que, en relación a los supuestos de actuación colegiada, no se contemple la conducta de la autoridad o funcionario que en la correspondiente votación se limite a abstenerse, consciente de que por el juego de las mayorías el proyecto será resuelto favorablemente»²⁰⁸.

Además, se exige que el funcionario público actúe de forma dolosa, ya que no se tipifican las actividades imprudentes, de manera que solo será castigable la imprudencia desde el ámbito administrativo. Esto debe ser considerado como una expresión más del principio de intervención mínima, tal y como se prevé en el FJ 2 de la STS de 15 de marzo de 1997.

Por último, debe plantearse la pregunta de si cabe la destipificación sobrevenida por la reclasificación del suelo no urbanizable pero, «tal y como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1987²⁰⁹, la comisión de infracciones se produce cuando se quebranta el ordenamiento urbanístico vigente en el momento en que se realizan, aunque con posterioridad se aprueben planes que vengán a legalizar el resultado

²⁰⁸ MUÑOZ CONDE, Francisco (2019). “Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente”. En: *Derecho penal, parte especial*, 22ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 526.

²⁰⁹ La STS de 11 de marzo de 1998 también sostiene que una modificación posterior del planeamiento no supone que haya que aplicar de manera retroactiva una norma más favorable.

material de la conducta infractora, pero en modo alguno puede eliminar la infracción cometida ni las consecuencias que de ello se deriven»²¹⁰.

El suelo no urbanizable también se defiende por el derecho penal mediante la tipificación de delitos en contra del medio ambiente, cuyo bien jurídico protegido es este mismo identificado con «los recursos naturales: aire, agua, suelo y subsuelo, flora y fauna, pero también el equilibrio de los sistemas naturales, y la conservación de la capacidad de regeneración de los ecosistemas»²¹¹. Prueba de la defensa del suelo rural son los artículos 18.3 y 20.3 Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que prevén la existencia dentro de las Fiscalías de «una Sección de Medio Ambiente especializada en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales».

Los tipos delictivos que se recogen son muy variados, pero todos ellos son «delitos de peligro abstracto (...) no hace falta que se dé un perjuicio efectivo. Eso sí, el peligro debe ser grave en relación con los ecosistemas (...). El reproche penal se justifica especialmente por la reiteración de acciones peligrosas (...). Estos delitos se establecen mediante leyes penales en blanco, pues se remite en ellas a conceptos y técnicas administrativas»²¹².

En primer lugar, se prevén delitos contra el patrimonio histórico, de los que destacamos el previsto en el artículo 323 Cp., que castiga al que «cause daños (...) en yacimientos arqueológicos, terrestres o subacuáticos», que, como hemos visto, forman parte del suelo no urbanizable. En este sentido, es interesante la reciente STS de 19 de junio de 2020, en el que se comete este delito en Aranda de Moncayo en Zaragoza y donde se estiman daños de más de 100.000 euros.

En segundo lugar, se sancionan los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, de los cuales son dignos de mención el artículo 325.1 Cp., que castiga al que «cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas», por realizar actividades como excavaciones; y el artículo 330 Cp.,

²¹⁰ EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS (2011). “La legalización de una obra no enerva la potestad sancionadora”. En: *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº 8, pág. 978.

²¹¹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2017). *Op. cit.*, pág. 42.

²¹² LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2017). *Op. cit.*, pág. 42.

que castiga al que cause daño en un espacio natural protegido. Por ejemplo, la SAP de Sevilla de 15 de noviembre de 2001 que el pastoreo prohibido en espacio natural protegido se podía subsumir al tipo del artículo 330 Cp.

En tercer lugar, se recogen los delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos en los artículos 332 a 337 bis Cp. Por ejemplo: el artículo 332 castiga al que «corte, tale, arranque, recolecte, adquiera, posea o destruya especies protegidas de flora silvestre, o trafique con ellas, sus partes»; el artículo 333 al que introduzca «especies de flora o fauna no autóctona, de modo que perjudique el equilibrio biológico», y el 334 al que «cace, pesque, adquiera, posea o destruya especies protegidas de fauna silvestre, trafique con ellas o realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración».

En cuarto lugar, aunque no estén previstos dentro del Título XVI, los delitos de riesgo catastrófico, como el artículo 345 Cp., que castiga al que «adquiera, posea, trafique, facilite, trate, transforme, utilice, almacene, transporte o elimine materiales nucleares u otras sustancias radiactivas peligrosas que causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a personas, o daños sustanciales a la calidad del aire, la calidad del suelo o la calidad de las aguas o a animales o plantas». Estas conductas deben contravenir otras leyes, por lo que habrá que acudir, por ejemplo, al Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, sobre gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos.

Por último deben mencionarse los delitos de incendio, en concreto el forestal, previsto en los artículos 352 a 355 Cp. MUÑOZ CONDE afirma que esta regulación tiene defectos, pues en muchos casos no se trata de conductas dolosas, sino a una mezcla de circunstancias naturales y negligencia de los ciudadanos y de los organismos encargados del cuidado y limpieza de masas forestales. Y «prueba de ello es que, según datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sólo en el año 2018 hubo más de 1.900 incendios en España, viéndose afectadas más de 25.000 hectáreas de superficie forestal y, desde luego, no todos ellos pueden ser atribuidos a conductas criminales dolosas, o España sería un país de incendiarios»²¹³.

²¹³ MUÑOZ CONDE, Francisco (2019). “Delitos de riesgo catastrófico: Delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes. Estragos. Otros delitos de riesgo. Incendios”. En: *Derecho penal, parte especial*, 22ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 584.

b) Infracciones administrativas.

El Derecho administrativo castiga ciertas actividades en suelo no urbanizable mediante la creación de regímenes sancionadores en la legislación estatal, en la autonómica y en la sectorial. Además de esta dispersión en las normas, debe señalarse que se puede observar la existencia de infracciones propiamente urbanísticas, pero también medioambientales, tal y como sucedía en el Derecho penal.

Las infracciones urbanísticas en la legislación estatal se encuentran principalmente en el Título III del Reglamento de Disciplina Urbanística y en el Capítulo II del Título VII LS'76, pues el TRLSRU únicamente recoge actos nulos de pleno derecho e infracciones constitutivas de delito, en sus artículos 55 y 56.

Las Comunidades Autónomas cuentan con un régimen sancionador propio y bastante amplio. Por ejemplo, en Aragón se encuentra en el Capítulo III del Título VI de su ley urbanística, correspondiente a los artículos 277 a 287, y en Cataluña se recoge en el Capítulo III del Título VII de su norma en materia de urbanismo, en concreto, en los artículos 211 a 227.

Las infracciones urbanísticas que se prevén tanto en la normativa autonómica y estatal, con carácter general, se desarrollan en torno a dos grandes conceptos: primero, las parcelaciones ilegales y, segundo, las infracciones en materia de suelo y edificación.

El primer grupo, el de las parcelaciones ilegales, constituye «una calificación genérica en la que se agrupan las parcelaciones realizadas en contra del planeamiento urbanístico o antes de su aprobación, así como las que se lleven a cabo en suelo no urbanizable o sin licencia»²¹⁴. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 27 de noviembre de 1985 se pronuncia sobre la cuantía de la multa a imponer, que será como mínimo la diferencia entre el valor inicial de los terrenos y el valor percibido por la venta de las parcelas a terceros, para que no exista un beneficio económico.

El segundo, esto es, el resto de las infracciones, comprende «las actividades contrarias al uso legal del suelo, las edificaciones excesivas, la realización de obras en edificios fuera de ordenación y otros inmuebles excluidos de la edificación, los derribos y

²¹⁴ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2017). *Op. cit.*, pág. 164.

construcciones contrarios a los valores culturales, las infracciones de ordenanzas y la ejecución de obras sin licencia o en contra de sus condiciones»²¹⁵.

Las normas sectoriales también son relevantes, pues prevén regímenes sancionadores propios para su ámbito de aplicación, como en la Sección 2º del Capítulo III LCarr, en el Título V de la LC o en el Título IX de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

En el ámbito urbanístico – y sectorial – también deben aplicarse los límites que se aplican con carácter general a la potestad sancionadora de la administración pública. Estos límites son: la irretroactividad, el principio de legalidad, el principio de tipicidad, el principio *non bis in ídem*, el principio de personalidad de la sanción y culpabilidad, el principio de presunción de inocencia y prohibición de la indefensión y el principio de proporcionalidad.

La irretroactividad deriva directamente del artículo 25 CE, que establece que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

El principio de tipicidad, según los FJ 4 y 9 de la STC 61/1990, de 29 de marzo, es «la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes, (...) exigencia que, como se ha indicado ya, afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación o escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta».

El principio de legalidad supone que haya una reserva de ley, esto es, es la exigencia formal de que la infracción esté prevista en una Ley, aunque el FJ 5 de la STC 104/2009, de 4 de mayo, afirma que «este precepto constitucional no excluye que la norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica». El principio *non bis in ídem* supone que una persona no pueda ser castigada por un mismo hecho dos veces, aunque se han dado ciertas excepciones en materia disciplinaria y penal con ciertas condiciones (STC 234/1991, de 10 de diciembre).

²¹⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2017). *Op. cit.*, pág. 164.

Sobre el principio de personalidad de la sanción y culpabilidad, la STC 146/1994, de 12 de mayo, en su FJ 4 realiza una síntesis de la jurisprudencia constitucional de manera que «la responsabilidad subjetiva comporta como corolario la consagración del principio de personalidad de las penas o sanciones y en este sentido hemos afirmado que “entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el art. 25.1 de la norma fundamental, también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción, denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador”».

El principio de presunción de inocencia y prohibición de la indefensión supone que debe seguirse un procedimiento administrativo sancionador preestablecido, en el que se juzguen las pruebas pertinentes para poder asegurar la comisión del hecho y en el que deben garantizarse los derechos de defensa previstos en el artículo 24 CE. Cabe aclarar que puede exigirse la restauración del daño y además imponer una sanción al infractor, tal y como sucedía en el Derecho penal.

Por último, el principio de proporcionalidad supone que la sanción debe graduarse en función de diferentes criterios, como la culpabilidad o la intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora, la naturaleza de los perjuicios o la reincidencia.

A todos estos principios mencionados debe añadirse la tesis de GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO²¹⁶, por la cual si la Administración no reacciona a tiempo, pasa a prevalecer el interés público de la seguridad jurídica sobre el interés público urbanístico, de manera que prescriben las infracciones y las posibles actuaciones de restauración del orden jurídico alterado exigibles.

Ya entrando en materia de infracciones medioambientales, al igual que con las urbanísticas, hay una gran dispersión normativa, puesto que hay mucha legislación sectorial, por ejemplo en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

De toda la normativa, debe destacarse la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (en adelante, LRMA'07), que se encarga de regular «la

²¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano (1981). *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª Ed. Madrid: Civitas, pág. 825.

responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que “quien contamina paga”» (artículo 1 LRMA’07).

Esta ley se aplica a «los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran», cuando sean «causados por una contaminación de carácter difuso, cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos» (artículos 3.1 y 3.3 LRMA’07).

Se considera daño ambiental los daños a las especies silvestres y a los hábitats, a las aguas, a la ribera del mar y de las rías, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos y al suelo, es decir, «cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo» (artículo 2.1, d) LRMA’07).

La ley excluye de su ámbito de aplicación los daños derivados de conflicto armado, de un fenómeno excepcional, inevitable e irreversible, por defensa nacional o por daños objeto de los convenios internacionales y riesgos nucleares regidos por el EURATOM (artículos 3.4 y 3.5 LRMA’07). Además, excluye los daños personales y patrimoniales (art. 5.1 LRMA’07).

El ámbito subjetivo serán los operadores, que será «cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración» (artículo 2.10 LRMA’07).

Dependiendo de en qué Anexo de la Ley se encuentre el operador, se exigirá mayor o menor sujeción a la ley, de manera que habrá operadores, como los del Anexo III, sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental, para los que la responsabilidad será objetiva, es decir, no se exige dolo, culpa o negligencia, solo que el hecho suceda; mientras que para los demás, la responsabilidad será subjetiva, esto es, se exige dolo, culpa o negligencia (artículos 3.1 y 3.2 LRMA’07).

La LRMA'07 se aplica con carácter retroactivo, puesto que la Ley se publicó el 24 de octubre de 2007, pero la Directiva que transpone debería haberse incorporado a nuestro ordenamiento jurídico, como tarde, el 30 de abril de 2007, lo que supone que los daños causados a partir de esa fecha también entran dentro del ámbito de aplicación de la Ley. Además, prevé una fecha de caducidad de treinta años para el ejercicio de la acción de responsabilidad desde que terminaron las causas del daño (art. 4 LRMA'07).

Además, el artículo 6 LRMA'07 prevé que «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36.3, la responsabilidad establecida en esta ley será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquélla». Esto es, podrá compatibilizarse con otras sanciones.

La Ley exige que exista una relación de causalidad, que en algunos casos se presumirá, como en las actividades que formen parte del Anexo III, pero en otros casos deberá aplicarse el criterio tradicional de que el dañado debe probar la relación de causalidad. Además se prevén supuestos de exoneración, como el daño derivado de órdenes administrativas o que existan autorizaciones administrativas (art. 14 LRMA'07).

El procedimiento de las acciones de responsabilidad debe plantearse ante las CCAA, que cuenta con una amplia legitimación y serán las administraciones autonómicas las que exijan la responsabilidad, identifiquen los responsables, evalúen los daños y amenazas y adopten las medidas necesarias, siendo el plazo de recuperación de cosas cinco años desde la identificación del responsable (artículos 41 a 48 LRMA'07).

Por último, la ley prevé su régimen sancionador en el Capítulo V (artículos 35 a 40), de manera que «podrán ser sancionadas por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas reguladas en este capítulo las personas físicas y jurídicas privadas que sean operadores de actividades económicas o profesionales y que resulten responsables de los mismos» (artículo 35.1 LRMA'07).

La mayoría de las infracciones vienen derivadas de la no adopción de las medidas que se exigen por la ley y no facilitar la información requerida en materia medioambiental (artículo 37 LRMA'07), que prescribirán en 2 o 3 años, en función de si la infracción es considerada grave o muy grave. Las sanciones que pueden interponer son dos: una multa, que irá desde los 10.000 euros hasta los 2 millones de euros y la suspensión de la autorización entre uno y dos años (artículo 38 LRMA'07).

V. CONCLUSIONES.

Con el presente trabajo he podido llegar a cinco conclusiones principales. En primer lugar, y a la que en principio se pretendía llegar, es que puede afirmarse que la regulación del suelo no urbanizable y el medio ambiente están íntimamente relacionados, y ambos inciden en el otro de manera bidireccional. Digo esto porque puede parecer que únicamente es el suelo el que incide en el medio ambiente y no al revés, pero esto es no es así.

La regulación de los usos del suelo demuestra que el aprovechamiento que hacemos del mismo tiene una influencia abismal en el medio ambiente y esto puede observarse en todos y cada uno de los usos estudiados, tanto acordes a la naturaleza del suelo como ajenos a la misma. No obstante, la especie de control y limitaciones a las que se someten estos usos está causada directamente por la preocupación y defensa que se lleva a cabo del medio ambiente.

Esto es, no puede entenderse una figura sin la otra. La conexión entre ambas es tan íntima, que no puede imaginarse la custodia del medio ambiente sin tener en cuenta la tierra y todos los recursos naturales con los que cuenta, pero tampoco podría entenderse la regulación del uso del suelo únicamente buscando el beneficio humano, olvidándonos de cómo puede afectar al medio ambiente.

En segundo lugar, hay que mencionar que se trata de una materia con muchísima legislación, y además muy dispersa. Pese a que puede parecer algo negativo, a mi juicio es algo lógico, natural e incluso diría provechoso. La regulación del suelo rural incluye muchísimas variables y muchísimos supuestos diferentes que no tendrían cabida en una regulación más sencilla o breve.

Tampoco puede obviarse el hecho de que estamos ante una materia de competencia autonómica y esto supone que la regulación a revisar sea amplia. La existencia de diecisiete normativas autonómicas y una estatal convierte a cualquier tema sencillo en una ardua labor, pero también permite tener leyes valiosas que facultan a conocer las diferencias y riquezas que podemos encontrar en nuestro país. En el tema que nos atañe, esto puede observarse, por ejemplo, en la regulación tanto de Canarias como de Baleares a la hora de proteger las islas, archipiélagos y los parajes naturales, pero también en la normativa aragonesa, con la defensa del Pirineo.

También me parece muy acertado el hecho de usar remisiones a otras normas, puesto que, aunque hay autores²¹⁷ que consideran que el derecho administrativo es variable y puede generar algo de inseguridad jurídica, también la realidad lo es y el Derecho se debe adaptar a esta realidad social y debe hacerlo de manera constante. De hecho, para mí, esta capacidad de variación del Derecho administrativo debe ser considerada como un punto fuerte que otras ramas del ordenamiento jurídico deberían imitar, y no como un punto débil.

En tercer lugar, debo decir que llama la atención que los usos que son acordes a la naturaleza del suelo, esto es, el uso ganadero, agrícola, forestal y cinegético, y por tanto permitidos con carácter general en todas las normativas, son los que más cifras negativas y perjudiciales para el medio ambiente arrojan que hayamos podido probar y constatar, y también son los que menos control tienen.

Claro está que construir una vivienda en medio de una montaña puede perjudicar el paisaje y generar cierta contaminación, así como llegar a ocasionar ciertos daños al suelo propiamente dicho. No obstante, no llego a comprender que estos usos admitidos, siendo actividades tan nocivas y a la vez necesarias para nuestra subsistencia como especie y teniendo la incidencia tan negativa que tienen en el suelo, únicamente sean reguladas y controladas desde normativa sectorial y europea y no por la normativa urbanística, como sucede con los usos autorizables.

Cierto es que hay algunas normativas autonómicas que sí exigen una licencia, como por ejemplo la Asturiana, en el artículo 123, a) de su Ley urbanística, aunque no es la norma general. Pero es que no solo debería ser necesario contar con una licencia, sino que se debería exigir una evaluación de impacto ambiental también para estos usos tradicionales y más cuando se llevan a cabo de manera masiva.

Por ejemplo, en los Anexos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se prevé, por ejemplo que debe llevarse a cabo cuando se cuente con más de 55.000 pollos o más de 40.000 gallinas. ¿Si «solo» hay 54.999 pollos o 39.999 gallinas en esa granja, la misma tiene un impacto ambiental diferente o menor?

²¹⁷ BARREDA BARBERÁ señala que «la seguridad jurídica también puede verse comprometida por las remisiones a conceptos que deben ser definidos desde un sector tan cambiante y complejo como el Derecho urbanístico, lo que responde a la temida estructura de las normas penales en blanco». Fuente: BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *Op. cit.*, pág. 279.

Considero que tenemos la idea de que algo tradicional es bueno, es decir, seguimos considerando la agricultura y la ganadería algo menos dañino que la construcción de una vivienda, puesto que lo primero es una actividad «de toda la vida» y que va asociado a la idea del campo. No obstante, la actividad agraria a día de hoy no tiene nada que ver con la que era, puesto que se realiza de manera masiva y descontrolada, por lo que hay que dejar atrás esta percepción.

A mi juicio, con las cifras que se han ofrecido en el presente trabajo, puede decirse que la regulación medioambiental está fallando en muchos aspectos y que debería fomentarse y reforzarse estos controles previos para luego no tener que lamentar los datos que se están manejando actualmente. Además, este inconveniente no es nuevo puesto que hay estudios de hace más de una década que afirman estos problemas, por lo que el legislador está fallando a la hora de defender el medio ambiente que constituye un mandato constitucional, previsto en el artículo 45 CE.

También debo señalar, que durante el estudio de la protección en las tres vertientes analizadas, me ha sorprendido la cantidad de mecanismos que existen. Aunque también entiendo que es algo normal puesto que dentro de una misma figura como es el suelo no urbanizable, podemos subsumir muchísimas realidades diferentes. No puede, y no debe, protegerse de la misma manera una costa que una montaña.

Debemos ser conscientes de que, pese a que esta tarea no es nada fácil, no es un asunto baladí y hay que comenzar a poner en tela de juicio ciertas prácticas dañinas, señalándolas y tratando de cambiarlas, y esto solo puede suceder si se dice alto y claro que hay algo que no está funcionando. En esta materia, queda mucho trabajo y estudio, que además deberá ser combinado y multidisciplinar si queremos que sea realmente útil, combinando diferentes disciplinas, desde ciencia, hasta el Derecho, pasando por la economía.

En cuarto lugar, y porque no todo va a ser criticar, la solución a los problemas que se comentan que me parece más acertada a largo plazo y que puede ser la respuesta definitiva es la sostenibilidad y el movimiento ecologista. Parece que no soy la única que piensa así, puesto que son corrientes o tendencias que cuentan con bastante respaldo internacional, europeo e incluso de nuestro propio legislador español. También doctrinalmente son defendidas, bien sea la sostenibilidad bien sea el ecologismo.

Esto me parece que tiene una relevancia importantísima, ya que desde los medios se fomenta que los ciudadanos sean conscientes de las consecuencias que tienen sus acciones

para el medio ambiente, y sin duda esto forma parte del ecologismo y la sostenibilidad, el cambio empieza en uno mismo, pero otro tema del que sí o sí debe hablarse y ponerse en entredicho son las consecuencias que tienen las prácticas de las industrias que se dedican a usar fertilizantes de manera abusiva o a talar árboles de manera desmedida. ¿De qué sirve que yo compre huevos ecológicos o que recicle si luego se dan estas prácticas tan perniciosas a gran escala?

Debe felicitarse al legislador español y europeo por la inclusión de estos conceptos en la normativa, ya que supone incluir en el debate jurídico, como reflejo del debate existente en la sociedad, la posibilidad de utilizar nuevos métodos novedosos y menos perjudiciales para el medio ambiente en una industria tan contaminante como es la agraria. Sin duda, queda mucho camino por recorrer, pero que se empiece a hablar de estos temas es un gran avance que debe reseñarse.

En quinto lugar, a modo de autocrítica –y por ofrecer posibles mejoras–, se trata de un objeto de estudio amplísimo en todos los aspectos: legislativo, doctrinal y jurisprudencial, sin olvidar sus consecuencias en la realidad fáctica. Esto hace que realizar un trabajo con una visión global sea una tarea complicada y dificulta poder centrarse en aspectos muy concretos. Por ello, es necesario puntualizar que a lo largo del estudio de toda la bibliografía, me he topado con asuntos que podrían llegar a ser también objetos de estudio atractivos.

Ya en la elaboración de la introducción, al leer un documento de la Agencia Europea del Medio Ambiente, se hablaba de cómo ha cambiado el uso del suelo en Europa en los últimos años, mencionando que se han cambiado a los pastores por esquiadores. Esta afirmación me hizo pensar que también se podría haber optado por estudiar el régimen jurídico del suelo no urbanizable desde el análisis de un ejemplo concreto, es decir, con una óptica inductiva y no deductiva.

Un posible título para un trabajo así podría ser: «El régimen jurídico de las pistas de esquí de Formigal». De esta manera, se estudiaría también el suelo no urbanizable pero desde el ejemplo concreto de esta atracción con la contamos en Aragón, pudiendo incidir mucho más en la propia legislación y jurisprudencia aragonesa, así como en el impacto que tiene en nuestra Comunidad Autónoma. También tendría sus contras, puesto que no podríamos observar las riquezas que comentábamos de otras normativas u otros supuestos.

También podría haber sido interesante tratar únicamente los usos o únicamente la protección, para poder abordar los mismos en su totalidad y con detalle. En el tintero han quedado materias como supuestos concretos de aprovechamiento que simplemente se han mencionado, como el golf, el uso para turismo, el tratamiento de residuos u obras y usos provisionales. También en la protección podría haberse hablado de la regularización de urbanizaciones ilegales o de las unidades mínimas forestales. Asimismo, sin duda, podría haberse realizado un estudio pormenorizado de las infracciones que se prevén de manera sectorial.

A pesar de lo expuesto en los párrafos anteriores, tal y como se decía en la introducción, considero que realizar un trabajo que ofrezca una visión global e integral sobre esta materia, incluyendo todos los aspectos relevantes, aun sin ser un estudio exhaustivo, puede ser muy útil y didáctico, por varios motivos. En primer lugar, porque permite explicar la relación del suelo no urbanizable con el medio ambiente y también la incidencia en el mismo, pero también, porque el estudio de todas las cuestiones – concepto, usos y protección – de manera conjunta es lo que puede, y de hecho lo hace, demostrar el interés del legislador de defender «a capa y espada» esta figura, que es lo que denota el valor del suelo rural.

Podemos decir, y ya para concluir, que el suelo no urbanizable tiene una gran importancia en la sociedad actual. Esto es así, en tanto representa algo que parece que, en el mundo de la globalización, las grandes ciudades y los rascacielos, cada día más ansía la ciudadanía y no es otra cosa que el mundo rural, el campo y la naturaleza. Por este motivo, la tierra en su estado natural y todo lo que nos ofrece, debe ser respetada, valorada y protegida por todos como colectividad. Como consecuencia de ello, también el suelo rural merece esta dignificación y para otorgársela es imprescindible que sea el ordenamiento jurídico el que dé el primer paso, tal y como ha venido haciendo.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

1. OBRAS DOCTRINALES.

a) Libros.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y ALLI-TURRILLAS, Juan-Cruz (2008). *Estudio Sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Madrid: Dykinson. 722 págs.

BALLARÍN MARCIAL, Alberto (1978). *Derecho agrario: con referencias especiales al Derecho iberoamericano, la Constitución de 1978 y la agricultura*, 2ª Ed. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado. 695 págs.

BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. Valencia: Tirant lo Blanch. 350 págs.

BLANCO LOZANO, Carlos (2001). *El delito urbanístico*. Madrid: Montecorvo. 278 págs.

CABELLO NAVARRO, Arnaldo (2017). *Guía de las mejores técnicas disponibles para reducir el impacto ambiental de la ganadería*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. 137 págs.

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2005). *Ordenación ambiental de la agricultura (Ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*. 1ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch. 374 págs.

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2007). *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*. 1ª Ed. Madrid: Iustel. 225 págs.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1992). *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 5ª Ed. Madrid: Montecorvo. 617 págs.

ESTEVE PARDO, José (2017). *Derecho del medio ambiente*, 4ª Ed. Madrid: Marcial Pons. 272 págs.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2001). *Manual de Derecho Urbanístico*. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. 292 págs.

GALÁN VIOQUE, Roberto (2004). *Obras públicas de interés general*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. 205 págs.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano (1981). *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª Ed. Madrid: Civitas. 912 págs.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago (2007). *Urbanismo y ordenación del territorio: actualizada, revisada, ampliada y adaptada a la nueva Ley del suelo 8/2007, de 28 de mayo, del Estado y la nueva legislación autonómica*, 4ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.

GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2018). *Actuaciones urbanísticas autorizables en suelo no urbanizable*. Sevilla: Universidad de Sevilla: Instituto García Oviedo. 351 págs.

JORDANO FRAGA, Jesús (2009). *La reclasificación del suelo no urbanizable*. 1ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi. 437 págs.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002). *Principios de Derecho Forestal*, 1ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi. 146 págs.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2011). *Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés*. Cizur Menor (Navarra): Civitas. 205 págs.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2017). *Apuntes de Derecho Ambiental y Urbanístico*. Zaragoza: Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza. 176 págs.

MARTÍN MATEO, Ramón (1991). *Tratado de Derecho ambiental*, Volumen I. Madrid: Trivium. 520 págs.

PAREJO ALFONSO, Luciano José (1986). *Derecho Urbanístico: Instituciones Básicas*. Mendoza, Argentina: Ciudad Argentina. 684 págs.

QUINTANA LÓPEZ, Tomas (2002). *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Civitas. 488 págs.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomas (2019). *Manual de derecho urbanístico*. 26º Ed. Cizur Menor, Navarra: Civitas. 246 págs.

b) Capítulos de libros.

ALENZA GARCÍA, José Francisco (2004). “Régimen urbanístico del suelo (II): Suelo no urbanizable”. En: RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. y ALENZA GARCÍA, J. F. (Dirs.). *Derecho Urbanístico de Navarra*. Gobierno de Navarra, págs. 365 – 435.

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel (2011). “Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico”. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.). *Agua y agricultura*, 1ª Ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, págs. 215 – 283.

CERRÓN REINA, Juan José (2010). “Gestión de la calidad en los terrenos cinegéticos”. En: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; BERNAD DANZBERGER, Jorge (coord.). *El Derecho Cinegético Español*, 7ª Ed. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), págs. 547 – 570.

COSCULLUELA MONTANER, Luis (2000). “El procedimiento excepcional de autorización urbanística de las obras de las entidades públicas”. En: SOSA WAGNER, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo III. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 3235 – 3252.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2016). “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión”. En: *Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad*. Zaragoza: Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, págs. 281 – 342.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo (1958). “La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo”. En: *Anuarios de Derecho Civil*, Vol. XI, núm. 2, págs. 485 – 510.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2005). “La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal”. En: CALVO SÁNCHEZ, Luis (coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico*. Madrid: Civitas, págs. 789 – 884.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier (1999). “Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público”. En: *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 3, págs. 195 – 202.

LEGUINA VILLA, Jesús y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2008). “Las situaciones básicas del suelo”. En: DEL OLMO ALONSO, Jesús (coord.). *El derecho*

urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma, Vol. I, págs. 351 – 396.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1990). “Agricultura”. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.). *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*. 3ª Ed. Zaragoza: Justicia de Aragón e Ibercaja, págs. 489 – 523.

MARTÍNEZ-BUJAN PÉREZ, Carlos (2004). “Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente”. En: VIVES ANTÓN, Tomás Salvador (dir.). *Derecho penal, parte especial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

MUÑOZ CONDE, Francisco (2019). “Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente”. En: *Derecho penal, parte especial*, 22ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 519 – 535.

MUÑOZ CONDE, Francisco (2019). “Delitos de riesgo catastrófico: Delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes. Estragos. Otros delitos de riesgo”. En: *Derecho penal, parte especial*, 22ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 561 – 591.

PAREJA ALFONSO, Luciano José (1992). “Problemas básicos del Urbanismo actual”. En: BOQUERA OLIVER, José María (coord.). *Derecho urbanístico local*. Madrid: Civitas, págs. 19 – 44.

PEMÁN GAVÍN, Juan María (1999). “El régimen jurídico del suelo no urbanizable en Cataluña”. En: *El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*. Barcelona: Cedecs, págs. 225 – 276.

RAMOS DÍAZ, José Antonio (2010). “La protección del medio ambiente y la naturaleza. El SEPRONA en materia cinegética”. En: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; BERNAD DANZBERGER, Jorge (coord.). *El Derecho Cinegético Español*, 7ª Ed. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), págs. 9 – 33.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Jesús Primitivo (2010). “Terrenos cinegéticos”. En: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; BERNAD DANZBERGER, Jorge (coord.). *El Derecho Cinegético Español*, 7ª Ed. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), págs. 573 – 613.

SANZ RUBIALES, Íñigo (2000). “Las evaluaciones ambientales. Algunos aspectos de su régimen jurídico”. En ROMANO VELASCO, Joaquín (coord.). *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental: Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Valladolid: Ámbito Ediciones, págs. 169 – 188.

c) Capítulos de revista.

AMUDSEN, Ole; ALLEN, Will; HOELLEN, Kris (2009). “Green Infrastructure Planning: Recent Advances and Applications”. En: *PAS Memo*, págs. 1 – 14.

AHERN, Jack (1995). “Greenways as a planning strategy”. En: *Landscape and Urban Planning*, nº 33, págs. 131 – 155.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2012). “El patrimonio etnológico: un patrimonio cultural sin régimen jurídico”. En: *Revista PH*, Monográfico nº 82, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, págs. 83 – 99.

DE GUERRERO MANSO, Carmen (2008). “Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo: las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo”. En: *Revista española de derecho administrativo*, nº 140, págs. 747 – 777.

DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo; GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel (2018). “Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable”. En: *Cuaderno de Investigación Urbanística*, nº 120. Madrid: Instituto Juan de Herrera, 84 págs.

DÍEZ PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis (1964). “Problemas jurídicos del urbanismo”. En: *Revista de Administración Pública*, nº 43, págs. 37 – 50.

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS (2011). “La legalización de una obra no enerva la potestad sancionadora”. En: *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº 8, págs. 978 – 979.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2011). “El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 45, nº 264, págs. 71 – 150.

JORDANO FRAGA, Jesús (2004). “El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el derecho “urbanístico” estatal)”. En: *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 10, págs. 75 – 92.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1997). “Aspectos administrativos de los delitos urbanísticos”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 151, págs. 53 – 62.

MEILÁN GIL, José Luis (1996). “El dominio público natural y la legislación de costas”. En: *Revista de Administración Pública*, nº 139, Enero-abril, págs. 7 – 48.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2007). “La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas: incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, págs. 63 – 82.

ORTEGA GARCÍA, Ángel (1981) “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 75.

PAREJA I LOZANO, Carlos (2006). “La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 40, Extra nº 225, págs. 295 – 322.

RODRÍGUEZ ESPINOSA, Víctor Manuel; AGUILERA BENAVENTE, Francisco (2016). “¿Infraestructuras verdes en la planificación territorial española?”. En: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, nº 189, págs. 399 – 418.

SANS, Francisco Xavier (2007). “Agroecología”. En: *Ecosistemas: revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, nº 16, págs. 1 – 2.

SOTO GARCÍA, María Mercedes (2014). “Agricultura ecológica y derechos humanos”. En: SAURA ESTAPÁ, Jaume y RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia (Ed.). *Derechos emergentes: Desarrollo y medio ambiente*, 1ª Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 211 – 252.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2001). “Las obras públicas: su ejecución y financiación. Perspectivas actuales”. En: *Cuadernos de derecho público*, nº 14, págs. 227 – 252.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006). “Cincuenta años de la Ley del Suelo”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, págs. 11 – 14.

2. FUENTES LEGALES Y REGLAMENTARIAS.

a. Normativa comunitaria.

“Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 25 de marzo de 1957, versión consolidada”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (26 de octubre de 2010), páginas 1 – 390.

“Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (14 de junio de 2018), páginas 1 – 4.

“Reglamento de Ejecución (UE) 2020/977, de la Comisión, de 7 de julio de 2020, por el que se establecen excepciones a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) nº 889/2008 y (CE) nº 1235/2008 en relación con los controles de la producción de productos ecológicos, debido a la pandemia de COVID-19”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (8 de julio de 2020), páginas 1 – 390.

“Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura”. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (31 de diciembre de 1991), páginas 1 – 8.

“Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (22 de julio de 1992), páginas 7 – 50.

“Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo”. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (28 de diciembre de 1998), páginas 58 – 67.

“Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009 por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (24 de noviembre de 2012), páginas 71 – 86.

“Directiva 2009/147/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (26 de enero de 2010), páginas 7 – 25.

“Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (17 de diciembre de 2016), páginas 1 – 31.

“Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el marco de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (21 de febrero de 2017), páginas 231 – 279.

b. Normativa estatal.

“Constitución Española”. *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre de 1978), páginas 29313 – 29424.

“Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. *Boletín Oficial del Estado* (14 de marzo de 1986), páginas 9604 – 9616.

“Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de noviembre de 1995), páginas 33987 – 34058.

“Ley de 20 de febrero de 1942 por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial”. *Boletín Oficial del Estado* (8 de marzo de 1942), páginas 1681 – 1694.

“Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana”. *Boletín Oficial del Estado* (14 de mayo de 1956), páginas 3106 – 3134.

“Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza”. *Boletín Oficial del Estado* (6 de abril de 1970), páginas 5348 – 5356.

“Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de julio de 1973), páginas 15056 – 15071.

“Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. *Boletín Oficial del Estado* (5 de mayo de 1975), páginas 9427 – 9448.

“Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal”. *Boletín Oficial del Estado* (13 de enero de 1982), páginas 708 – 714.

“Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”. *Boletín Oficial del Estado* (3 de abril de 1985), páginas 8945 – 8964.

“Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”. *Boletín Oficial del Estado* (29 de junio de 1985), páginas 20342 – 20352.

“Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”. *Boletín Oficial del Estado* (29 de julio de 1988), páginas 23386 – 23401.

“Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres”. *Boletín Oficial del Estado* (28 de marzo de 1989), páginas 8262 – 8269.

“Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo”. *Boletín Oficial del Estado* (27 de julio de 1990), páginas 22060 – 22073.

“Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de marzo de 1995), páginas 9206 – 9211.

“Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias”. *Boletín Oficial del Estado* (5 de julio de 1995), páginas 20394 – 20404.

“Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales”. *Boletín Oficial del Estado* (15 de abril de 1997), páginas 11773 – 11775.

“Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia”. *Boletín Oficial del Estado* (26 de abril de 1997), páginas 13450 – 13452.

“Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones”. *Boletín Oficial del Estado* (14 de abril de 1998), páginas 12296 – 12304.

“Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”. *Boletín Oficial del Estado* (6 de noviembre de 1999), páginas 38925 – 38934.

“Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de noviembre de 2003), páginas 38924 – 38967.

“Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes”. *Boletín Oficial del Estado* (22 de noviembre de 2003), páginas 41422 – 41442.

“Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo”. *Boletín Oficial del Estado* (29 de mayo de 2007), páginas 23266 – 23284.

“Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de octubre de 2007), páginas 43229 – 43250.

“Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”. *Boletín Oficial del Estado* (14 de diciembre de 2007), páginas 51275 – 51327.

“Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural”. *Boletín Oficial del Estado* (14 de diciembre de 2007), páginas 51339 – 51349.

“Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, respectivamente”. *Boletín Oficial del Estado* (30 de diciembre de 2010), páginas 108464 – 108488.

“Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”. *Boletín Oficial del Estado* (27 de junio de 2013), páginas 47964 – 48023.

“Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental”. *Boletín Oficial del Estado* (11 de diciembre de 2013), páginas 98151 – 98227.

“Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de diciembre de 2014), páginas 99762 – 99792.

“Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras”. *Boletín Oficial del Estado* (30 de septiembre de 2015), páginas 88476 – 88532.

“Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario”. *Boletín Oficial del Estado* (30 de septiembre de 2015), páginas 88533 – 88634.

“Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil”. *Gaceta de Madrid* (25 de julio de 1889), páginas 249 – 259.

“Decreto 506/1971, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970”. *Boletín Oficial del Estado* (30 de marzo de 1971), páginas 5108 – 5118.

“Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario”. *Boletín Oficial del Estado* (3 de febrero de 1973), páginas 1990 – 2026.

“Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. *Boletín Oficial del Estado* (16 de junio de 1976), páginas 11755 – 11769.

“Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. *Boletín Oficial del Estado* (15 de septiembre de 1978), páginas 21592 – 21606.

“Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. *Boletín Oficial del Estado* (18 de septiembre de 1978), páginas 21767 – 21776.

“Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. *Boletín Oficial del Estado* (30 de junio de 1992), páginas 22238 – 22274.

“Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras”. *Boletín Oficial del Estado* (23 de septiembre de 1994), páginas 29237 – 29262.

“Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias”. *Boletín Oficial del Estado* (11 de marzo de 1996), páginas 9734 – 9737.

“Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas”. *Boletín Oficial del Estado* (11 de marzo del 2000), páginas 10192 – 10195.

“Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de julio de 2001), páginas 26791 – 26817.

“Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas”. *Boletín Oficial del Estado* (13 de marzo de 2002), páginas 10366 – 10371.

“Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados”. *Boletín Oficial del Estado* (18 de enero de 2005), páginas 1833 – 1843.

“Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo”. *Boletín Oficial del Estado* (26 de junio de 2008), páginas 28482 – 28504.

“Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras”. *Boletín Oficial del Estado* (13 de junio de 2009), páginas 49948 – 49993.

“Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”. *Boletín Oficial del Estado* (20 de octubre de 2011), páginas 109456 – 109710.

“Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios”. *Boletín Oficial del Estado* (15 de septiembre de 2012), páginas 65127 – 65171.

“Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos”. *Boletín Oficial del Estado* (8 de marzo de 2014), páginas 22069 – 22082.

“Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”. *Boletín Oficial del Estado* (31 de octubre de 2015), páginas 103232 – 103290.

“Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”. *Boletín Oficial del Estado* (31 de diciembre de 2016), páginas 91806 – 91842.

“Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos”. *Boletín Oficial del Estado* (7 de julio de 2018), páginas 68316 – 68335.

“Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000”. *Boletín Oficial del Estado* (5 de febrero de 2008), páginas 6259 – 6263.

“Orden de 27 de mayo de 1958 por la que se fija la superficie de la unidad mínima de cultivo para cada uno de los términos municipales de las distintas provincias españolas”. *Boletín Oficial del Estado* (13 de junio de 1958), páginas 1066 – 1084.

“Proposición no de Ley 161/001566, presentada por el Grupo Socialista, relativa a las Vías Verdes a la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca”. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (16 de marzo de 2010), páginas 23 – 24.

c. Normativa autonómica.

“Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de Monumentos Naturales de los glaciares pirenaicos”. *Boletín Oficial del Estado* (6 de abril de 1990), páginas 9625 – 9626.

“Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares”. *Boletín Oficial del Estado* (17 de abril de 1991), páginas 11696 – 11700.

“Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía”. *Boletín Oficial del Estado* (8 de julio de 1992), páginas 23439 – 23447.

“Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de febrero de 1993), páginas 3124 – 3133.

“Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja”. *Boletín Oficial del Estado* (15 de marzo de 1995), páginas 8272 – 8284.

“Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares”. *Boletín Oficial del Estado* (12 de agosto de 1997), páginas 24428 – 24439.

“Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón”. *Boletín Oficial del Estado* (31 de diciembre de 1997), páginas 38643 – 38647.

“Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid”. *Boletín Oficial del Estado* (28 de agosto de 1998), páginas 29401 – 29415.

“Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”. *Boletín Oficial del Estado* (5 de junio de 1999), páginas 21628 – 21668.

“Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria”. *Boletín Oficial del Estado* (28 de agosto de 2001), páginas 32456 – 32510.

“Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid”. *Boletín Oficial del Estado* (12 de octubre de 2001), páginas 37674 – 37743.

“Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”. *Boletín Oficial del Estado* (14 de enero de 2003), páginas 1454 – 1521.

Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de La Red de Itinerarios Verdes de La Rioja. *Boletín Oficial del Estado* (11 de abril de 2003), páginas 14289 – 14296.

“Ley 6/2003, de 4 de marzo, de ganadería de la Comunidad Valenciana”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de abril de 2003), páginas 13083 – 13116.

“Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de febrero de 2004), páginas 8628 – 8653.

“Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de noviembre de 2011), páginas 115179 – 115304.

“Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de mayo de 2006), páginas 19453 – 19507.

“Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística”. *Diario Oficial de Castilla La Mancha* (21 de mayo de 2010), páginas 24971 – 25087.

“Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje”. *Boletín Oficial del Estado* (27 de enero de 2015), páginas 5961 – 5973.

“Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana”. *Boletín Oficial del Estado* (23 de septiembre de 2014), páginas 74030 – 74200.

“Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia”. *Boletín Oficial del Estado* (1 de mayo de 2015), páginas 38087 – 38213.

“Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de abril de 2016), páginas 23523 – 23606.

“Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias”. *Boletín Oficial del Estado* (8 de septiembre de 2017), páginas 88273 – 88515.

“Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears”. *Boletín Oficial del Estado* (23 de enero de 2018), páginas 8324 – 8456.

“Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura”. *Boletín Oficial del Estado* (9 de febrero de 2019), páginas 12436 – 12570-

“Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral”. *Boletín Oficial del Estado* (12 de agosto de 2020), páginas 68442 – 68464.

“Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo”. *Boletín Oficial del Estado* (31 de mayo de 2004), páginas 19977 – 20042.

“Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo”. *Boletín Oficial del Estado* (8 de septiembre de 2010), páginas 77011 – 77125.

“Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón”. *Boletín Oficial de Aragón* (18 de julio de 2014), páginas 22949 – 23070.

“Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo”. *Boletín Oficial del Estado* (9 de noviembre de 2017), páginas 108028 – 108140.

“Decreto 19/1985, de 21 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se acuerda desestimar el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, por la que se denegaba la autorización para la construcción de una vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable del barrio de Villamayor (Zaragoza)”. *Boletín Oficial de Aragón* (8 de marzo de 1985), páginas 216 – 217.

“Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico”. *Diario Oficial de Castilla La Mancha* (30 de julio de 2004), páginas 12571 – 12593.

“Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística”. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* (15 de mayo de 2014).

“Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias”. *Boletín Oficial de Canarias* (9 de enero de 2019).

“Decreto 24/2019, de 12 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se declara el yacimiento arqueológico denominado El Palao, sito en Alcañiz (Teruel), como bien de interés cultural, en la categoría de conjunto de interés cultural, zona arqueológica”. *Boletín Oficial de Aragón* (21 de febrero de 2019), páginas 4702 – 4707.

“10-17/PNLC-000137, Proposición no de ley relativa al impulso y fomento de las vías verdes de Andalucía”. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (5 de mayo de 2017), páginas 24 – 27.

3. JURISPRUDENCIA.

Sentencia del Tribunal de Justicia la Unión Europea (Sala Segunda), de 10 de octubre de 2019, asunto C-674/17, por la que se resuelve cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 16.1 la Directiva 92/43/CE, de hábitats y especies.

Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo. BOE núm. 141, de 13 de junio de 1986.

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1990, de 29 de marzo. BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1990.

Sentencia del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de diciembre. BOE núm. 3, de 3 de enero de 1992.

Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1994, de 12 de mayo. BOE núm. 14, de 13 de junio de 1994.

Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio. BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional 199/1996, de 3 de diciembre. BOE núm. 3, de 3 de enero de 1997.

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997.

Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero de 1998. BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998.

Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio. BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001.

Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2003, de 16 de enero. BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2003.

Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2009, de 4 de mayo. BOE núm. 137, de 6 de junio de 2009.

Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre. BOE núm. 243, de 7 de octubre de 2014.

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1976.

Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1976.

Sentencia del Tribunal Supremo 27 de noviembre de 1985.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 20/1988, de 5 de enero.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 7826/1988, de 7 de noviembre.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 2787/1989, de 4 de mayo.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 13711/1989 de 4 de mayo.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3929/1989, de 30 de junio.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 12084/1990, de 16 de mayo.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 11369/1990, 18 de septiembre.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 12260/1990, de 24 de octubre.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 9716/1990, de 24 de diciembre.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3796/1991, de 2 de julio.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 8900/1991, de 4 de diciembre.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 11913/1992, de 27 de abril.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 18642/1992, de 24 de junio.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 9130/1995, de 31 de enero.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 2645/1995 de 10 de mayo, recurso núm. 2132/1991.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3947/1995, de 4 de julio, recurso núm. 8232/1990.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 9/1996, de 2 de enero, recurso núm. 5414/1991.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 273/1997, de 21 de enero, recurso núm. 9269/1991.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 1123/1997, 18 de febrero, recurso núm. 9918/1991.

Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 1915/1997, de 15 de marzo, recurso núm. 658/1996.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3382/1997, de 14 de mayo, recurso núm. 12221/1991.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3798/1997, de 29 de mayo, recurso núm. 12476/1991.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 5125/1997, de 18 de julio, recurso núm. 14099/1991.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 6195/1997, de 20 de octubre, recurso núm. 703/1992.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 7278/1997, de 1 de diciembre, recurso núm. 2236/1992.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 8123/1998, 11 de marzo, recurso núm. 3483/1992.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3465/1998, de 27 de mayo, recurso núm. 5136/1992.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 8356/1998, de 7 de abril, recurso núm. 4235/1992.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3968/1998, de 16 de junio, recurso núm. 6529/1992.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 6943/1998, de 23 de noviembre, recurso núm. 8983/1992.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 2034/1999, de 23 de marzo, recurso núm. 240/1993.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 4622/1999, de 29 de junio, recurso núm. 3605/1993.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 7161/1999, de 12 de noviembre, recurso núm. 5567/1993.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 6856/2000, 28 de septiembre, recurso núm. 5002/1995.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 8473/2000, de 21 de noviembre, recurso núm. 5527/1993.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 8707/2000, de 28 de noviembre, recurso núm. 6597/1995.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 10096/2001, de 20 de diciembre, recurso núm. 8690/1997.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 330/2001, de 23 de enero, recurso núm. 7343/1995.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3068/2001, de 11 de abril, recurso núm. 7898/1995.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3729/2001, de 8 de mayo, recurso núm. 4371/1996.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 7990/2001, de 17 de octubre, recurso núm. 1934/1997.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 7892/2002, 26 de noviembre, recurso núm. 1439/1999.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 8873/2002, de 27 de diciembre, recurso núm. 3712/1999.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 1034/2003, de 17 de febrero, recurso núm. 6221/1999.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 1389/2003, de 28 de febrero, recurso núm. 11197/1998.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 5416/2003, de 3 de septiembre, recurso núm. 165/2000.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal 6513/2006, de 26 de septiembre, recurso núm. 8712/2003

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 3588/2010, de 5 de julio, recurso núm. 3263/2006.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal 4799/2013, de 27 de septiembre, recurso núm. 2674/2011.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 5879/2012, de 17 de septiembre, recurso núm. 4119/2010.

Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 1927/2020, de 19 de junio, recurso núm. 3577/2018.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional 5476/2005, de 21 de diciembre, recurso núm. 1976/2001.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 5 de febrero de 1990.

Sentencia de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 643/2001, de 31 de enero, recurso núm. 2008/1997.

Sentencia de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 2537/2003, de 29 de mayo, recurso núm. 1446/1998.

Sentencia de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 5890/2004, de 3 de noviembre, recurso núm. 551/2003.

Sentencia de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 5049/2005, de 16 de diciembre, recurso núm. 570/2002.

Sentencia de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 12813/2013, de 6 de septiembre, recurso núm. 30/2012.

Sentencia de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 13319/2015, de 14 de diciembre, recurso núm. 244/2009.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal de Justicia de Madrid 1454/2017, de 1 de marzo, recurso núm. 805/2016

Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla 5344/2001, de 15 de noviembre, recurso núm. 232/2001.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Ciudad Real 819/2004, de 9 de noviembre, recuso núm. 103/2003

Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante 386/2005, de 9 de febrero, recurso núm. 164/2004.

Auto del Tribunal Constitucional 395/2004, de 19 de octubre.

4. OTRAS REFERENCIAS.

a) Artículos online.

CERRILLO JODAR, Antonio (2019). *Castilla y León autoriza la caza de 339 lobos frente a las protestas de los grupos ecologistas* [artículo en línea]. La Vanguardia. [fecha de consulta: 29 de agosto de 2020]. <https://www.lavanguardia.com/natural/20191023/471157145345/lobos-castilla-y-leon-cupos-caza-luis-suarez.html>

GÓMEZ LÓPEZ, Sandra (2020). *El Gobierno paraliza el Plan del Cabanyal y cuestiona un hotel de 15 alturas* [artículo en línea]. El Mundo. [fecha de consulta: 18 de agosto de 2020]. <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2020/08/14/5f36921bfc6c8351518b4632.html>

ROSELLÓ VILA, Andrea (2016). *Las unidades mínimas de cultivo* [artículo en línea]. Administración Pública. [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2019]. <https://www.administracionpublica.com/las-unidades-minimas-de-cultivo/>

SUÁREZ, Iván (2020). *Diez años para cumplir la sentencia del Supremo que ordena demoler parte de un hotel emblemático en primera línea de playa en Gran Canaria*. [artículo en línea]. El Diario. [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020]. https://www.eldiario.es/canariasahora/tribunales/diez-anos-cumplir-sentencia-supremo-ordena-demoler-parte-hotel-emblematico-primer-a-linea-playa-gran-canaria_1_6187543.html

VÍAS VERDES (2020). *Inaugurada la Vía Verde del Salnés en Pontevedra* [artículo en línea]. Vías Verdes. [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020]. <http://viasverdes.com/noticias/noticia.asp?id=967&cat=no01>

VÍAS VERDES (2018). *¿Qué son las vías verdes?* [recurso en línea]. Vías Verdes. [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020].
https://www.viasverdes.com/pdf/Folleto_VV_2018.pdf

b) Documentos de organismos oficiales.

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2016). *Acerca de los usos del suelo* [artículo en línea]. AEMA. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020].
<https://www.eea.europa.eu/es/themes/landuse/about-land-use>

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2016). *El suelo – recurso olvidado* [artículo en línea]. AEMA. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020].
<https://www.eea.europa.eu/es/articles/el-suelo>

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2019). *La agricultura y el cambio climático* [artículo en línea]. AEMA. [fecha de consulta: 28 de agosto de 2020].
<https://www.eea.europa.eu/es/senales/senales-2015/articulos/la-agricultura-y-el-cambio-climatico>

COMISIÓN EUROPEA (2014). *Construir una infraestructura verde para Europa*. Bruselas, 24 págs.

CONSEJO DE ESTADO (1997). Dictamen número 322/97, Expte. s/ Orden de 9-febrero-96 por la que se desafectan del dominio público portuario determinadas parcelas situadas en zona servicio del Puerto de Melilla.

CONSEJO EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019). *Actuación de la UE para proteger los bosques del mundo: el Consejo adopta unas Conclusiones* [artículo en línea]. Consilium. [fecha de consulta: 30 de agosto de 2020].
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/12/16/eu-action-to-protect-the-world-s-forests-council-adopts-conclusions/>

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA UNIÓN (2016). *Política de energía solar en la UE y los Estados miembros desde la perspectiva de las peticiones recibidas*. Bruselas: Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales.

FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES (2020). *Itinerarios de las Vías Verdes* [recurso online]. FFE. [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020]. <https://www.ffe.es/viasverdes/itinerarios.asp>

GOBIERNO DE ARAGÓN (2020). *Estadísticas agrícolas: años 2015-2019*. [recurso en línea]. Aragón. [fecha de consulta: 28 de agosto de 2020]. <https://www.aragon.es/-/estadisticas-agricolas>

GOBIERNO DE ARAGÓN (2020). *Patrimonio cultural de Aragón* [recurso en línea]. Gobierno de Aragón. [fecha de consulta: 18 de agosto de 2020]. <http://www.patrimonioculturaldearagon.es/home>

GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible* [recurso en línea]. GOB. [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020]. <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/>

GOBIERNO DE LA RIOJA (2020). *¿Qué es la ganadería ecológica?* [recurso en línea]. La Rioja. [fecha de consulta: 30 de agosto de 2020]. <https://www.larioja.org/agricultura/es/calidad-agroalimentaria/agricultura-ecologica/ganaderia-ecologica>

INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA (2018). *Superficie inscrita en agricultura ecológica según estado de calificación, por comarcas y municipios*. Aragón. [recurso en línea]. IAEST. [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2020]. <https://servicios3.aragon.es/iaeaxi/tabla.do?path=/08/01/11/&file=08011101.px&type=paxis&L=0>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). TOTAL NACIONAL. *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016: Número, superficie total y superficie agrícola utilizada (SAU) de las explotaciones*. [recurso en línea]. INE. [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019]. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t01/p044/a2016/ccaa00/10/&file=0101.px&L=0>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). TOTAL NACIONAL. *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016: Producción ecológica* [recurso en línea]. INE. [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019].

<https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t01/p044/a2016/ccaa00/10/&file=0901.px&L=0>

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2006). “Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra: Emisiones resultantes del ganado y del estiércol”. En: *Directrices para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020). *Plan Estratégico de España para la PAC post 2020* [recurso en línea]. MAPA. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2020]. <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/>

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020). *Forest Europe: Conferencias ministeriales. Resolución de Helsinki nº 1: Directrices generales para una gestión sostenible de los bosques en Europa* [recurso en línea]. MAPA. [fecha de consulta 31 de agosto de 2020]. https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/planificacion-forestal/forest-europe/fe_conferencias_ministeriales.aspx

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020). *Historia de la PAC* [recurso en línea]. MAPA. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2020]. <https://www.mapa.gob.es/es/pac/historia-pac/default.aspx>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (1989). *Evaluación de la sostenibilidad para la agricultura y la alimentación* [artículo en línea]. FAO. [fecha de consulta: 29 de agosto de 2020]. <http://www.fao.org/nr/sustainability/evaluaciones-de-la-sostenibilidad-safa/es/>

RED NATURAL DE ARAGÓN (2020). *Espacios naturales protegidos de Aragón* [recurso en línea]. Gobierno de Aragón. [fecha de consulta: 18 de agosto de 2020]. <http://www.rednaturaldearagon.com/espacios-naturales-protegidos-aragon/>

RED NATURAL DE ARAGÓN (2020). *Paisajes protegidos de Aragón* [recurso en línea]. Gobierno de Aragón. [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2020]. <http://www.rednaturaldearagon.com/paisajes-protegidos-aragon/>

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018). *Informe nº 33: La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente* [artículo en línea]. ECA EUROPA. [fecha de consulta: 5 de agosto de 2018]. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_33/SR_DESERTIFICATION_ES.pdf

VII. ANEXOS.

1. ANEXO I: NOTICIAS.

Es noticia Coronavirus España hoy noticias última hora CaixaBank comisiones ERTE Brexit Montse Elias Jose Antonio Lobato Rebrotos Andalucía Cataluña Enrique Ponce

EL MUNDO


Espeña Comunidad Valenciana

MENÚ Más

VALENCIA

El Gobierno paraliza el Plan del Cabanyal y cuestiona el hotel de 15 alturas

Asegura que incumple la Ley de Costas pero el Ayuntamiento de Valencia opta que es una "confusión"



Sandra Gómez, en una comparecencia en el Cabanyal. BIEL ALIÑO

EUROPA PRESS Valencia

Viernes, 14 agosto 2020 - 15:31

Comentar

El Ministerio para la Transición Ecológica ha requerido al Ayuntamiento de Valencia más documentación y la **subsanación de determinados aspectos del Plan Especial del Cabanyal-Canyamelar (PEC)**, como el proyecto de construcción de un **hotel de 15 alturas**, sobre el que considera que las condiciones volumétricas "contradicen las determinaciones del artículo 30 de la Ley de Costas", por lo que se deben de plantear de modo "armónico" con el entorno. La Demarcación de Costas ya advirtió sobre estos mismos aspectos durante la tramitación ambiental de la versión preliminar del plan.

Así consta en un documento emitido por el jefe de la Demarcación de Costas, al que ha tenido acceso Europa Press, y en el que la administración central comunica que, "en tanto no sea remitida la documentación requerida y se subsanen los aspectos señalados", el cómputo del plazo para la tramitación del PEC "**queda paralizado**" y no se emitirá el informe preceptivo y vinculante de la Administración General del Estado.

En concreto, el Ministerio insiste, como ya hizo en la versión preliminar del PEC, en que "las condiciones volumétricas de la edificación hotelera de 15 plantas de altura **contradicen las determinaciones del artículo 30 de la Ley de Costas**".

Así, considera que "los volúmenes se deben de distribuir de disposición y altura de modo homogéneo atendiendo al entorno y la configuración de la zona" y pide que se planteen "**una disposición y altura de las edificaciones que se proyecten de modo armónico con el entorno, sin romper la perspectiva litoral**". "Este aspecto no queda garantizado al observarse que las edificaciones del entorno presentan una altura sustancialmente menor, por lo que este aspecto debe subsanarse", concluye el Ministerio.

El Ministerio advierte que el **uso terciario** propuesto es "incompatible con la propia naturaleza del dominio público marítimo terrestre" y ha pedido subsanar esta cuestión. También se refiere a la parcela EQ-R41, que "como ya se informó para la versión

preliminar, debe localizarse fuera del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) puesto a que "se trata de un uso incompatible con la naturaleza de estos terrenos".

También se ha referido a la propuesta de un aparcamiento subterráneo bajo la calle Pavía ubicado en el DPMT porque, de nuevo, el uso propuesto "no resulta compatible con la naturaleza de los terrenos de DPMT, aspecto que debe subsanarse".

Igualmente, el Gobierno central ha indicado que en los planos de ordenación se deben graficar, además de las líneas de ribera del mar y del dominio público marítimo-terrestre, las líneas interiores de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, así como los accesos al mar y la zona de influencia, un aspecto que "resulta fundamental para valorar la incidencia" de las actuaciones propuestas.

Ante este documento, con fecha del pasado 7 de agosto, la vicealcaldesa de Valencia y concejala de Desarrollo Urbano, **Sandra Gómez**, ha señalado, en declaraciones a Europa Press, que cree que ha habido **"cierta confusión" en la elaboración del requerimiento** y confía en que "se solucionará" en una reunión entre representantes del Ayuntamiento y del Ministerio que tendrá lugar en septiembre.

Gómez ha incidido en que este requerimiento "se refiere a un estacionamiento que ya no existe" y **"habla de quitar el uso terciario de lo que es la primera línea de playa, donde hay restaurantes y hoteles tan reconocidos como las Arenas o La Pepica"**. "Nosotros ahí nos oponemos", ha señalado, antes de insistir: "Creemos que debe ser más fruto de una confusión o un malentendido que la voluntad real del técnico de quitar todo esto".

La vicealcaldesa ha subrayado que hay un "gran consenso social" desde gobiernos anteriores "con respecto a lo que es la primera línea de playa". Así, en cuanto a los requerimientos sobre el hotel de 15 alturas, Sandra Gómez los ha relacionado a la posición del Ministerio sobre los usos terciarios.

"Habla que todo el terciario que está cerca de la playa, incluso el hotel no dentro de la costa, debería desaparecer", cuando "hay restaurantes y hoteles tan emblemáticos como Las Arenas y otros muchos que se van a mantener en la ciudad". De hecho, según fuentes municipales consultadas, **en el caso del hotel no hay acumulación de volúmenes ni se forman pantallas, por lo que estaría permitido por la Ley de Costas**.

En cualquier caso, Gómez ha reiterado que desde el consistorio creen que "es una confusión". "Cuando mantengamos una reunión en septiembre con ellos se solucionará".

Por su parte, fuentes de la Delegación del Gobierno han explicado a Europa Press que se trata de un requerimiento de documentación y de cuestiones que se considera que se deben subsanar, aunque se ha hecho hincapié en que **la voluntad del Ejecutivo central "no es paralizar el Plan del Cabanyal"** sino la recuperación y rehabilitación del barrio.

Conforme a los criterios de  **The Trust Project**

[Saber más](#)

Sandra Gómez Valencia

Comunidad Valenciana. La Comunidad Valenciana estudia las repercusiones económicas de imponer la mascarilla antes de decidir

Comunidad Valenciana. La red desmantelada por la Guardia Civil vendía mascarillas caducadas desde 2014

Covid. Dos nuevos rebrotes en Gandía y Santa Pola que dejan 14 positivos

Ver enlaces de Interés ▾

El director de El Mundo selecciona las noticias de mayor interés para ti.

 [Recibir Newsletter](#)

Comentarios



Esta noticia aún no tiene comentarios
Sea el primero en dar su opinión

0 comentarios

LA VANGUARDIA

CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Castilla y León autoriza la caza de 339 lobos frente a las protestas de los grupos ecologistas

La Junta reduce el número de ejemplares que pueden ser abatidos pero permitirá las capturas en zonas que reciben turistas atraídos por la observación de este animal salvaje



ANTONIO CERRILLO, BARCELONA

23/10/2019 16:00 | Actualizado a 24/10/2019 16:29

La Junta de Castilla y León ha aprobado una resolución que permitirá abatir **339 lobos** durante las próximas tres temporadas de caza. La medida ha sido rechazada por WWF, que la ve injustificable puesto que se adopta un año después de que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJ) anulara tanto el **plan de gestión del lobo** como los planes de aprovechamientos comarcales de las tres temporadas anteriores.

Diez años para cumplir una sentencia del Supremo que ordena demoler parte de un hotel emblemático en primera línea de playa en Gran Canaria

La Demarcación de Costas de Canarias insta la ejecución forzosa de una resolución judicial de 2010 contra el San Agustín Beach Club, después de reactivar el procedimiento a finales del año pasado sin que conste ninguna actuación de la administración estatal durante ese periodo



[Iván Suárez](#)

Las Palmas de Gran Canaria — 30 de agosto de 2020 - 21:27h 12

[@IvanSuarez](#)

La Demarcación de la Dirección General de Costas en Canarias, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ha impulsado la demolición de parte del emblemático hotel de cuatro estrellas Beach Club, situado en primera línea de la playa de San Agustín, en el turístico municipio grancanario de San Bartolomé de Tirajana, diez años después de que una sentencia del Tribunal Supremo lo ordenara. El organismo estatal ha instado recientemente la ejecución forzosa de esa resolución judicial después de que la empresa Extur GC, que explota el complejo del grupo Luis Hoteles, se negara a hacerlo en el plazo voluntario que le había concedido Costas tras reactivar el procedimiento en octubre de 2019, sin que conste desde la fecha de la sentencia hasta finales del año pasado ninguna actuación de la administración para hacer cumplir la decisión del alto tribunal español.

PUBLICIDAD

Señán han informado fuentes del Ministerio: la demolición de la franja afectada por la sentencia del Supremo ha sido incluida como

La resolución judicial, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Supremo, está fechada el 5 de julio de 2010 y confirma la sanción impuesta a Extur GC por una infracción grave de la Ley de Costas, al haber construido en la denominada servidumbre de tránsito, la zona destinada al paso público peatonal y a los vehículos de vigilancia y salvamento, "en unos 700 metros de longitud y un ancho variable entre dos y cinco metros, en una superficie total de 130 metros cuadrados, un edificio de cuatro plantas, según el deslinde Morro Besudo-Veril aprobado por orden ministerial del 31 de diciembre de 1989". La orden de demolición incluye el restaurante situado en uno de los laterales del complejo, al lado de la avenida.

El pleito entre la empresa hotelera y la administración viene de lejos. La sanción de Costas se remonta al año 2002 e incluía una multa de 4,87 millones de euros que, según ha confirmado el Ministerio, no se ha abonado ni se abonará, ya que ha prescrito al haberse superado el plazo de cuatro años que concede la normativa vigente para las infracciones urbanísticas graves. La resolución ordenaba también la demolición de las obras ejecutadas sobre la zona de servidumbre y las restituciones necesarias para dejar el terreno expedito.



Límite de Dominio Público Marítimo Terrestre, marcado con la línea verde. El Hotel Beach Club se sitúa en la curva de la avenida de la playa de San Agustín

La empresa propietaria del complejo ha defendido durante todo el proceso que dispone de licencia municipal, otorgada por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en enero de 2001, y de la autorización de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias. Además, en su momento solicitó la nulidad del deslinde aprobado en 1989.

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJC) desmontó en 2005, en una sentencia que después ratificó la mencionada del Supremo de 2010, los argumentos de la empresa y recordó la existencia de tres informes, dos de Costas y uno de la consejería canaria de Política Territorial, que especificaban que el encaje del proyecto en la legalidad vigente estaba supeditado a una modificación "del antiguo muro de cerramiento (del edificio) entre el vértice B del deslinde y el inicio del local ubicado en la esquina, situándolo fuera de la servidumbre de tránsito", actuaciones que nunca se ejecutaron. La resolución también consideraba "irrelevante" el hecho de que se hubiera impugnado el deslinde. El TSJC remarcaba que no les constaba esa petición pero que, en cualquier caso, mientras no fuera anulado no podía surtir efectos.

En el recurso de casación ante el Supremo, la empresa arguyó un único motivo, la supuesta incompetencia de la administración estatal, la Dirección General de Costas, para ordenar el restablecimiento de la legalidad en los terrenos objeto de litigio. Extur GC sostenía en su apelación que eran las comunidades autónomas litorales quienes ostentaban la potestad de ejecutar las normas de protección sobre el medio ambiente, un argumento que tumban los magistrados del alto tribunal español sobre la base de su propia jurisprudencia. La Sala se ha pronunciado "en reiteradas ocasiones afirmando la competencia de las autoridades estatales para exigir la preservación de sus características físicas, de modo que se respete la finalidad que justifica el establecimiento de esta servidumbre legal", recoge una sentencia que además impuso a la propietaria del Beach Club San Agustín el pago de las costas, cifradas en 1.500 euros.

2. ANEXO II: SUPERFICIES Y PRODUCCIONES ARAGÓN.

| AÑO | 2015 | | | | |
|---------------------------------------|--|--|-----------|---------|-----------|
| NOMBRE COMUNIDAD | ARAGON | | | | |
| SUP. GEOGRAFICA | 4.772.039 | | | | |
| UNIDAD | ha | | | | |
| APROVECHAMIENTO / OCUPACIÓN | | Secano | Regadío | TOTAL | |
| SUPERFICIE AGRARIA Y FORESTAL | Tierras con cultivos agrícolas | Tierras ocupadas por cultivos herbáceos (1) | 724.548 | 340.481 | 1.065.029 |
| | | Tierras ocupadas por cultivos leñosos (1) | 123.682 | 65.290 | 188.972 |
| | | Barbechos y otras tierras agrícolas no ocupadas, excluidos baldíos | 424.332 | 38.907 | 463.239 |
| | | Total superficie de cultivo agrícola | 1.272.562 | 444.678 | 1.717.240 |
| | Tierras con aprovechamiento principal pastos | Prados naturales | 17.442 | 169 | 17.611 |
| | | Pastizales | 473.263 | 0 | 473.263 |
| | | Eriales | 630.717 | 0 | 630.717 |
| | | Total superficie aprovechamiento principal pastos | 1.121.422 | 169 | 1.121.591 |
| | Superficies forestales arboladas, arbustivas y de matorral (2) | | 1.635.005 | 1.296 | 1.636.301 |
| | Total superficie agraria y forestal | | 4.028.989 | 446.143 | 4.475.132 |
| SUPERFICIE NO AGRARIA NI FORESTAL (3) | | | 296.907 | 0 | 296.907 |
| TOTAL SUPERFICIE PROVINCIAL | | | 4.325.896 | 446.143 | 4.772.039 |

(1) Como cultivo principal
(2) Incluye superficies de aprovechamiento secundario pastos. También incluye los pequeños terrenos yermos, roquedos y arenales incluidos en el monte, así como las construcciones e
(3) Incluye uso urbano, otros usos artificiales (vías de comunicación, industria, minería, aeropuertos, puertos, instalaciones eléctricas, parques solares y eólicos, etc.), aguas y humedales

| AÑO | 2016 | | | | |
|---------------------------------------|--|--|-----------|---------|-----------|
| NOMBRE COMUNIDAD | ARAGON | | | | |
| SUP. GEOGRAFICA | 4.772.045 | | | | |
| UNIDAD | ha | | | | |
| APROVECHAMIENTO / OCUPACIÓN | | Secano | Regadío | TOTAL | |
| SUPERFICIE AGRARIA Y FORESTAL | Tierras con cultivos agrícolas | Tierras ocupadas por cultivos herbáceos (1) | 713.497 | 345.187 | 1.058.684 |
| | | Tierras ocupadas por cultivos leñosos (1) | 123.972 | 65.698 | 189.670 |
| | | Barbechos y otras tierras agrícolas no ocupadas, excluidos baldíos | 399.374 | 31.578 | 430.952 |
| | | Total superficie de cultivo agrícola | 1.236.843 | 442.463 | 1.679.306 |
| | Tierras con aprovechamiento principal pastos | Prados naturales | 17.888 | 178 | 18.066 |
| | | Pastizales | 476.090 | 0 | 476.090 |
| | | Eriales | 649.976 | 0 | 649.976 |
| | | Total superficie aprovechamiento principal pastos | 1.143.954 | 178 | 1.144.132 |
| | Superficies forestales arboladas, arbustivas y de matorral (2) | | 1.645.126 | 1.209 | 1.646.335 |
| | Total superficie agraria y forestal | | 4.025.923 | 443.850 | 4.469.773 |
| SUPERFICIE NO AGRARIA NI FORESTAL (3) | | | 302.272 | 0 | 302.272 |
| TOTAL SUPERFICIE PROVINCIAL | | | 4.328.195 | 443.850 | 4.772.045 |

(1) Como cultivo principal
(2) Incluye superficies de aprovechamiento secundario pastos. También incluye los pequeños terrenos yermos, roquedos y arenales incluidos en el monte, así como las construcciones e
(3) Incluye uso urbano, otros usos artificiales (vías de comunicación, industria, minería, aeropuertos, puertos, instalaciones eléctricas, parques solares y eólicos, etc.), aguas y humedales

| AÑO | 2017 | | | | |
|---------------------------------------|--|--|-----------|---------|-----------|
| NOMBRE COMUNIDAD | ARAGON | | | | |
| SUP. GEOGRAFICA | 4.772.039 | | | | |
| UNIDAD | ha | | | | |
| APROVECHAMIENTO / OCUPACIÓN | | Secano | Regadío | TOTAL | |
| SUPERFICIE AGRARIA Y FORESTAL | Tierras con cultivos agrícolas | Tierras ocupadas por cultivos herbáceos (1) | 712.295 | 333.460 | 1.045.755 |
| | | Tierras ocupadas por cultivos leñosos (1) | 131.761 | 70.566 | 202.327 |
| | | Barbechos y otras tierras agrícolas no ocupadas, excluidos baldíos | 450.879 | 63.965 | 514.844 |
| | | Total superficie de cultivo agrícola | 1.294.935 | 467.991 | 1.762.926 |
| | Tierras con aprovechamiento principal pastos | Prados naturales | 14.374 | 480 | 14.854 |
| | | Pastizales | 480.194 | 0 | 480.194 |
| | | Eriales | 555.887 | 0 | 555.887 |
| | | Total superficie aprovechamiento principal pastos | 1.050.455 | 480 | 1.050.935 |
| | Superficies forestales arboladas, arbustivas y de matorral (2) | | 1.641.776 | 1.571 | 1.643.347 |
| | Total superficie agraria y forestal | | 3.987.166 | 470.042 | 4.457.208 |
| SUPERFICIE NO AGRARIA NI FORESTAL (3) | | | 314.831 | 0 | 314.831 |
| TOTAL SUPERFICIE PROVINCIAL | | | 4.301.997 | 470.042 | 4.772.039 |

(1) Como cultivo principal
(2) Incluye superficies de aprovechamiento secundario pastos. También incluye los pequeños terrenos yermos, roquedos y arenales incluidos en el monte, así como las construcciones e
(3) Incluye uso urbano, otros usos artificiales (vías de comunicación, industria, minería, aeropuertos, puertos, instalaciones eléctricas, parques solares y eólicos, etc.), aguas y humedales

El suelo no urbanizable y su relación con el medio ambiente
Castillo Gascón, Alba Lucía

| AÑO | 2018 | | | | |
|--|--|--|-----------|---------|-----------|
| NOMBRE COMUNIDAD | ARAGON | | | | |
| SUP. GEOGRAFICA | 4.772.040 | | | | |
| UNIDAD | ha | | | | |
| APROVECHAMIENTO / OCUPACIÓN | | Secano | Regadío | TOTAL | |
| SUPERFICIE AGRARIA Y FORESTAL | Tierras con cultivos agrícolas | Tierras ocupadas por cultivos herbáceos (1) | 696.266 | 331.055 | 1.027.321 |
| | | Tierras ocupadas por cultivos leñosos (1) | 132.742 | 73.856 | 206.598 |
| | | Barbechos y otras tierras agrícolas no ocupadas, excluidos baldíos | 454.325 | 62.899 | 517.224 |
| | | Total superficie de cultivo agrícola | 1.283.333 | 467.810 | 1.751.143 |
| | Tierras con aprovechamiento principal pastos | Prados naturales | 17.996 | 723 | 18.719 |
| | | Pastizales | 487.597 | 0 | 487.597 |
| | | Eriales | 560.736 | 0 | 560.736 |
| | | Total superficie aprovechamiento principal pastos | 1.066.329 | 723 | 1.067.052 |
| | Superficies forestales arboladas, arbustivas y de matorral (2) | | 1.635.349 | 1.266 | 1.636.615 |
| | Total superficie agraria y forestal | | 3.985.011 | 469.799 | 4.454.810 |
| SUPERFICIE NO AGRARIA NI FORESTAL (3) | | | 317.230 | 0 | 317.230 |
| TOTAL SUPERFICIE PROVINCIAL | | | 4.302.241 | 469.799 | 4.772.040 |
| (1) Como cultivo principal | | | | | |
| (2) Incluye superficies de aprovechamiento secundario pastos. También incluye los pequeños terrenos yermos, roquedos y arenales incluidos en el monte, así como las construcciones e | | | | | |
| (3) Incluye uso urbano, otros usos artificiales (vías de comunicación, industria, minería, aeropuertos, puertos, instalaciones eléctricas, parques solares y eólicos, etc.), aguas y humedales | | | | | |

| AÑO | 2019 | | | | |
|--|--|--|-----------|---------|-----------|
| NOMBRE COMUNIDAD | ARAGON | | | | |
| CODIGO PROVINCIA | | | | | |
| NOMBRE PROVINCIA | | | | | |
| SUP. GEOGRAFICA | 4.772.039 | | | | |
| UNIDAD | ha | | | | |
| APROVECHAMIENTO / OCUPACIÓN | | Secano | Regadío | TOTAL | |
| SUPERFICIE AGRARIA Y FORESTAL | Tierras con cultivos agrícolas | Tierras ocupadas por cultivos herbáceos (1) | 708.066 | 328.558 | 1.036.624 |
| | | Tierras ocupadas por cultivos leñosos (1) | 133.438 | 76.039 | 209.477 |
| | | Barbechos y otras tierras agrícolas no ocupadas, excluidos baldíos | 439.904 | 62.275 | 502.179 |
| | | Total superficie de cultivo agrícola | 1.281.408 | 466.872 | 1.748.280 |
| | Tierras con aprovechamiento principal pastos | Prados naturales | 18.195 | 1.073 | 19.268 |
| | | Pastizales | 499.757 | 0 | 499.757 |
| | | Eriales | 548.702 | 0 | 548.702 |
| | | Total superficie aprovechamiento principal pastos | 1.066.654 | 1.073 | 1.067.727 |
| | Superficies forestales arboladas, arbustivas y de matorral (2) | | 1.636.412 | 1.036 | 1.637.448 |
| | Total superficie agraria y forestal | | 3.984.474 | 468.981 | 4.453.455 |
| SUPERFICIE NO AGRARIA NI FORESTAL (3) | | | 318.584 | 0 | 318.584 |
| TOTAL SUPERFICIE PROVINCIAL | | | 4.303.058 | 468.981 | 4.772.039 |
| (1) Como cultivo principal | | | | | |
| (2) Incluye superficies de aprovechamiento secundario pastos. También incluye los pequeños terrenos yermos, roquedos y arenales incluidos en el monte, así como las construcciones e | | | | | |
| (3) Incluye uso urbano, otros usos artificiales (vías de comunicación, industria, minería, aeropuertos, puertos, instalaciones eléctricas, parques solares y eólicos, etc.), aguas y humedales | | | | | |

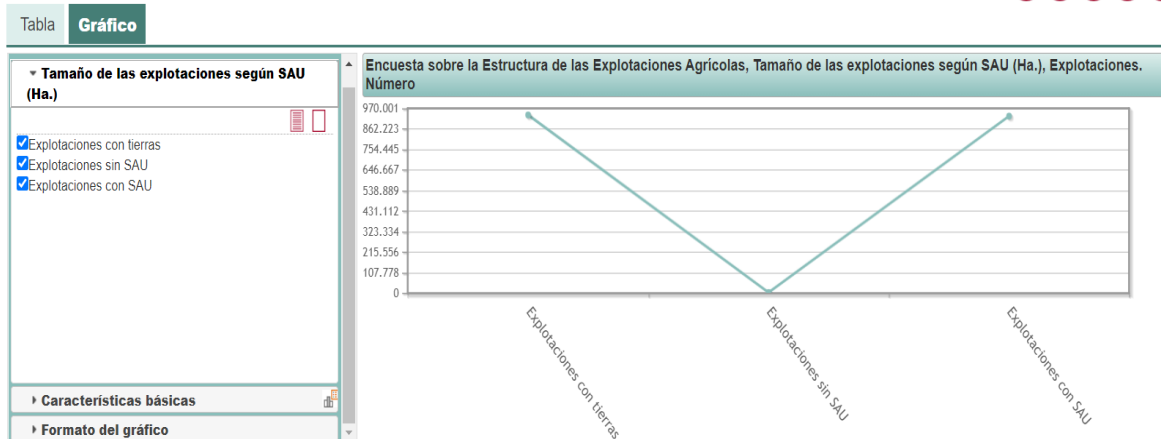
3. ANEXO III: EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS ESPAÑA.

TOTAL NACIONAL. Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016

Clasificación según superficie agrícola utilizada

Número, superficie total y superficie agrícola utilizada (SAU) de las explotaciones

Unidades: definidas en los valores de las variables



TOTAL NACIONAL. Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016

Clasificación según superficie agrícola utilizada

Número, superficie total y superficie agrícola utilizada (SAU) de las explotaciones

Unidades: definidas en los valores de las variables

| Tabla | Gráfico | | | | | |
|---------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|---------------------|------------|--------|
| | Explotaciones. Número | Explotaciones. % | Superficie total. Ha. | Superficie total. % | SAU. Ha. | SAU. % |
| Explotaciones con tierras | 933.059 | 100,00 | 30.012.082 | 100,00 | 23.229.753 | 100,00 |
| Explotaciones sin SAU | 6.130 | 0,66 | 46.903 | 0,16 | 0 | 0,00 |
| Explotaciones con SAU | 926.929 | 99,34 | 29.965.179 | 99,84 | 23.229.753 | 100,00 |

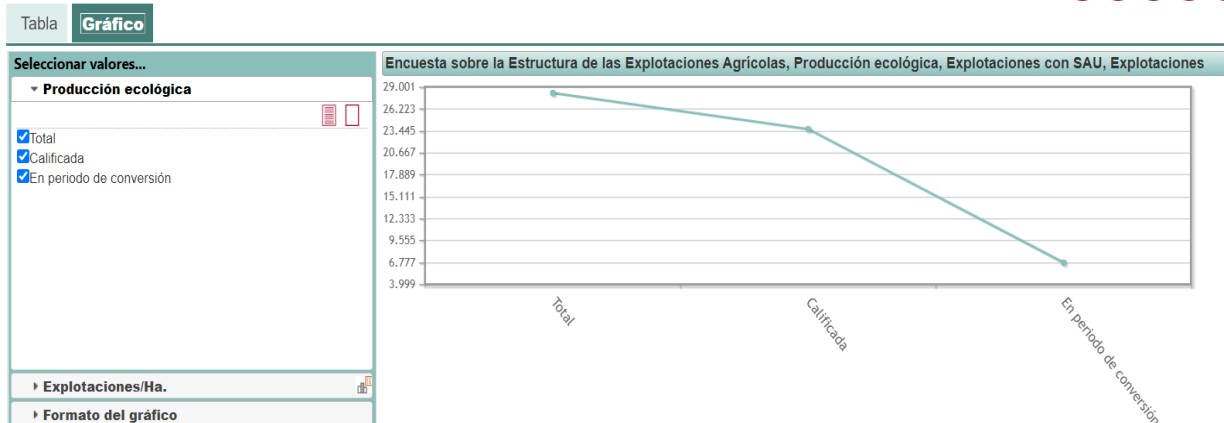
4. ANEXO IV: ESTADÍSTICAS ECOLÓGICAS.

TOTAL NACIONAL. Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016

Clasificación según superficie agrícola utilizada

Producción ecológica

Unidades: nº de explotaciones y Ha.



TOTAL NACIONAL. Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas año 2016

Clasificación según superficie agrícola utilizada

Producción ecológica

Unidades: nº de explotaciones y Ha.

| | Total | | Calificada | | En periodo de conversión | |
|-----------------------|---------------|---------|---------------|---------|--------------------------|---------|
| | Explotaciones | Ha. | Explotaciones | Ha. | Explotaciones | Ha. |
| Explotaciones con SAU | 28.155 | 857.981 | 23.602 | 716.218 | 6.786 | 141.763 |

Superficie inscrita en agricultura ecológica según estado de calificación, por comarcas y municipios. Aragón.

Unidades: Hectáreas.

| | Superficie Total inscrita en Agricultura Ecológica | Superficie calificada en agricultura ecológica | Superficie calificada en reconversión |
|--------|--|--|---------------------------------------|
| 2018 | | | |
| Aragón | 61.374,4 | 38.857,4 | 2.773,5 |
| 2017 | | | |
| Aragón | 57.796,9 | 36.399,6 | 4.204,2 |
| 2016 | | | |
| Aragón | 54.952,3 | 31.540,8 | 8.658,2 |

Notas:

1) ... : sin dato.

Fuente: Comité Aragonés de Agricultura Ecológica.

5. ANEXO V: FOLLETO VÍAS VERDES.

¿Qué son las Vías Verdes?

Las Vías Verdes son antiguos trazados de ferrocarril en desuso reutilizados como itinerarios no motorizados para ser recorridos a pie y en bicicleta. En España existían en 1993 más de 7.600 km de líneas ferroviarias sin servicio, de los cuales más de 2.600 km han sido convertidos en 123 Vías Verdes repartidas por toda España, y esta cifra se sigue incrementando día a día. Estas infraestructuras constituyen un medio atractivo y sostenible para que los ciudadanos disfruten de nuestro entorno natural y de un rico patrimonio ferroviario. Las Vías Verdes facilitan la práctica de un ocio activo y saludable y promueven en la sociedad un cambio de mentalidad a favor de la movilidad sostenible.

El diseño de las Vías Verdes aprovecha las ventajas de los trazados ferroviarios sobre los que discurren ofreciendo un máximo grado de facilidad y comodidad en su recorrido y garantizando la accesibilidad universal, incluyendo a personas con movilidad reducida. Además, la restricción del tráfico motorizado les proporciona un elevado nivel de seguridad.

Los principales impulsores del Programa Vías Verdes son el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que es el máximo inversor en la creación de estas infraestructuras, la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE), que está encargada de la coordinación y promoción a nivel nacional, y el titular de gran parte de los terrenos ferroviarios: Aulá. La activa implicación de las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos, así como la participación entusiasta de grupos ciclistas, ecologistas y otros colectivos ciudadanos, ha permitido poner en marcha y dar vida a más de 2.600 km de Vías Verdes.

"VIA VERDE"® es una marca de calidad registrada y protegida por la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, cuyo uso está restringido a los itinerarios que discurren sobre antiguos infraestructuras ferroviarias. Existe un logotipo y una señalización específica que identifican de forma expresa a todas las Vías Verdes españolas.

El concepto de "Vía Verde" comprende no sólo el acondicionamiento del trazado ferroviario, sino también la rehabilitación de más de 100 antiguas estaciones para la instalación de servicios y equipamientos complementarios, como restauración, alojamiento, alquiler de bicicletas, centros de información, etc.

Contribuyen a la puesta en marcha de Vías Verdes los programas de creación de empleo (Talleres de Empleo, Escuelas Taller), planes y productos de desarrollo local y de turismo activo. Las Vías Verdes están potenciando nuevos recursos turísticos para zonas rurales, impulsando la creación de nuevos servicios para los visitantes, fomentándose con ello la creación de empleo y propiciando la dinamización socioeconómica del medio rural. En definitiva es un programa que apuesta por la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE), a través del Área de Vías Verdes y Turismo Ferroviario, coordina a nivel nacional los trabajos de difusión, comunicación y promoción de estos itinerarios. También presta asesoramiento técnico a las diversas instancias de la Administración, redactando estudios, proyectos constructivos y planes de gestión, y participando en el desarrollo de proyectos europeos.

El Programa Vías Verdes ha sido ampliamente reconocido:

- Premio Internacional de Buenas Prácticas del Programa Habitat de la ONU, 2000
- Premio al Turismo Sostenible de la World Travel Market, 2002
- Premio Europa Nostra a la Conservación del Patrimonio, 2004
- Premio Con Bici a la Movilidad Sostenible, 2005
- Premio Telenatura 2006 a la mejor producción española por la serie de televisión "Vive la Vía"
- Premio Panda 2006 de WWF-Adena a la mejor iniciativa de comunicación ambiental institucional.
- Premio de la Red para la Promoción de las Ciudades Medias del Sudoeste Europeo CIUMED, 2007
- Premio Vía APIA (Asociación de Periodistas de Información Ambiental), 2008
- Premio Ulises de la Organización Mundial del Turismo (OMT), 2009
- Premio de Turismo Responsable Italiano e Turismo Cultura e UNESCO, 2011.

El desarrollo de las Vías Verdes trasciende las fronteras españolas. En 1998 se creó en Bélgica la Asociación Europea de Vías Verdes (AEVV), presidida por la FFE hasta 2004 y cuya Secretaría General ostenta la FFE desde 2009.

www.aevv-eqvva.org

VÍAS VERDES

www.viasverdes.com

Itinerarios

Buscador de Vías Verdes

Mapa de España

Es aconsejable antes de recorrer una Vía Verde informarse bien de las características del itinerario para disfrutarlo plenamente: mapas detallados (conexión al visualizador de cartografía oficial <https://nco.ign.es/Visor-NicoComercio/> y a la cartografía de Google), perfiles altimétricos, tipos de firme, servicios de alojamiento y restauración son algunos de los datos disponibles en la página web de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE) www.viasverdes.com; también se puede obtener información a través de Facebook, Twitter e Instagram, en las Guías de Vías Verdes (Vols. I, II y III editadas por la FFE con Anaya Touring) y en los ayuntamientos y órganos gestores de cada ruta. La FFE facilita información actualizada y novedades a través del boletín electrónico mensual "Info Vías Verdes", en www.viasverdes.com.

Los DVD recopilatorios de la serie de televisión "Vive la Vía", a la venta en las sedes de la FFE, constituye una excelente fuente de información, como también lo es el Mapa Oficial de Carreteras del Ministerio de Fomento. Desde 2017 las vías verdes están disponibles en el Centro de Descargas del CNIG-IGN (sección Rutas) y en la APP Mapas de España para Android. Descárgate la APP a través de este QR o en Google Play.

Con la colaboración de:

FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES

VÍAS VERDES

El suelo no urbanizable y su relación con el medio ambiente
Castillo Gascón, Alba Lucía

